

Die EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Schatten der Ungewissheit: Bestandsaufnahme und Optionen nach dem irischen Nein zum Lissabonner Vertrag

Ondarza, Nicolai von

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ondarza, N. v. (2008). *Die EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Schatten der Ungewissheit: Bestandsaufnahme und Optionen nach dem irischen Nein zum Lissabonner Vertrag*. (SWP-Studie, S 27). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-248963>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Nicolai von Ondarza

Die EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Schatten der Ungewissheit

Bestandsaufnahme und Optionen nach dem
irischen Nein zum Lissabonner Vertrag

S 27
Oktober 2008
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung des Autors wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2008

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Der Status quo der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik
7	Aufbau und Erweiterung der ESVP-Strukturen
8	Erste Operationen offenbaren Effizienz- und Kohärenzprobleme
11	Handlungsrahmen der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik
11	Einordnung in das System der EU
11	Der Verteidigungsbegriff im Unionsvertrag
12	<i>Allgemeine äußere Sicherheitspolitik der Union</i>
12	<i>Gemeinsame Verteidigungspolitik der Union</i>
13	<i>Gemeinsame Verteidigung der Union</i>
14	Entscheidungsverfahren
15	<i>Entscheidungsträger</i>
16	<i>Der Hohe Vertreter als Träger des Kohärenzprinzips?</i>
17	<i>Das Europäische Parlament – weiter nur Zuschauer?</i>
17	<i>Anwendung von »verstärkter Zusammenarbeit«</i>
19	Operative Maßnahmen und Fähigkeiten
19	Das Aufgabenspektrum der ESVP
20	Zivile und militärische Mittel für operative Maßnahmen der Union
21	Finanzierung von operativen Maßnahmen
22	Ständige Strukturierte Zusammenarbeit
23	Reformen in der rüstungspolitischen Zusammenarbeit
24	Eine flexible Beistandsverpflichtung?
27	Schlussfolgerungen und Empfehlungen
29	Abkürzungen

Nicolai von Ondarza ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr und arbeitet im Bereich Multinationalität/Europäische Streitkräfte. 2007/2008 war er Stipendiat in der Forschungsgruppe EU-Integration der Stiftung Wissenschaft und Politik.

**Die EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Schatten der Ungewissheit.
Bestandsaufnahme und Optionen nach dem irischen Nein zum Lissabonner Vertrag**

Der Ausbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) stellt trotz der Ablehnung des Lissabonner Vertrags durch die Volksabstimmung in Irland weiterhin eines der zentralen Integrationsprojekte der EU dar. Auf diesem Politikfeld hat sich die Europäische Union im Laufe der letzten fünf Jahre sowohl im zivilen als auch im militärischen Krisenmanagement als sicherheitspolitischer Akteur etabliert. Ihre Stärke konnte sie dabei vor allem in der unmittelbaren Nachbarschaft sowie im Zusammenwirken mit der Nato und den Vereinten Nationen unter Beweis stellen. Die Operationen der EU erstrecken sich mittlerweile auf drei Kontinente und decken ein sehr breites Einsatzspektrum ab – von militärischen Missionen mit bis zu 7000 Soldaten über zivile Unterstützungsoperationen mit einer kleinen Anzahl von Offizieren bis hin zur Übernahme staatsbildender und -organisatorischer Verantwortung wie im Kosovo.

Dieser Erfolg bei der Entwicklung einer eigenen sicherheitspolitischen Identität stellt die EU und ihre Mitgliedstaaten aber auch vor ganz neue Herausforderungen: Inzwischen wird weltweit bei Krisen nach einem Engagement der EU gerufen, und damit scheint sie sowohl quantitativ als auch konzeptionell überfordert zu sein. Bei zunehmend kritischeren und gefährlicheren Operationen wie in Afghanistan oder dem Tschad oder in der rechtlich unsicheren Lage des Kosovo mangelt es den vor Ort eingesetzten EU-Kräften zum einen an Personal und notwendigem Gerät. Zum anderen fehlt es jedoch auch an Kohärenz in und zwischen den beteiligten EU-Organen, an Koordination mit anderen internationalen Akteuren wie der Nato oder den VN und nicht zuletzt an Abstimmung unter den EU-Staaten selbst.

Das Problem der ungenügenden innereuropäischen Koordination ergibt sich zunächst einmal aus den fragmentierten außen- und sicherheitspolitischen Strukturen der EU. Während die zivilen Bereiche des EU-Krisenmanagements außerhalb der ESVP – etwa Förderprogramme für den Polizeiaufbau oder humanitäre Hilfen – von der Europäischen Kommission finanziert, koordiniert und geführt werden, ist für die Realisierung von Operationen in der ESVP eine

eigene Struktur an militärpolitischen Gremien im Generalsekretariat des Ministerrates, getrennt von der Kommission, aufgebaut worden. Es muss also unterschieden werden zwischen zivilen Krisenmanagement-Maßnahmen im Rahmen der »Ersten Säule« der EU, wie z.B. dem *European Development Fund* (EDF), und zivilen Operationen unter dem Dach der ESVP, wie der EU-Polizeimission EUPOL Afghanistan oder EULEX Kosovo. Während erstere von der Kommission geführt werden, unterstehen letztere – wie auch militärische ESVP-Operationen – der politischen Kontrolle und der strategischen Leitung des in der Ratsstruktur angesiedelten Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK). Über diese strukturelle Problematik hinaus stellt sich den Mitgliedstaaten aber vor allem die Herausforderung, den Aufbau einer effizienten, effektiven und kohärenten EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit ihrer nationalen Souveränität und ihren Eigeninteressen auf diesem Feld in Einklang zu bringen.

Dabei birgt die Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Vergleich zu anderen EU-Politikbereichen ein gewaltiges Spaltpotential für das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten. Umstritten sind nach wie vor ihre Ausrichtung im Spannungsverhältnis zwischen der EG als zivilem, supranationalem Rechts- und Wirtschaftsverbund und der EU als intergouvernementaler und militärischer Organisation, ebenso ihr Verhältnis zu Nato, OSZE und VN sowie die Frage nach einer gemeinsamen, d.h. vollintegrierten Verteidigung. Nicht zuletzt zeigte die erfolgreiche »Nein«-Kampagne in Irland, bei der die ESVP als »militaristisch« kritisiert wurde, dass das zunehmende sicherheitspolitische Engagement der EU auch von Teilen der Bevölkerung abgelehnt wird.

Während sich Europa nun wieder der Klärung seiner »innenpolitischen« Krise zuwendet, stellt sich die Frage, auf welcher Basis die EU in den nächsten Jahren als sicherheits- und verteidigungspolitischer Akteur handeln kann. Da der weitere Verlauf des Ratifikationsprozesses zum Lissabonner Vertrag offen ist, gilt es zu analysieren, welche rechtspolitischen Grundlagen der aktuell gültige Nizza-Vertrag für diesen Bereich setzt, welche Probleme er aufwirft und welche Reformen die Lissabonner Revision zu deren Lösung vorsah. Nach dem irischen Nein muss man sich zudem der Frage stellen, was es für die EU bedeuten würde, wenn das Ratifikationsverfahren endgültig scheitern sollte, sie in ihrem Handeln formal also an die Regelungen des Nizza-Vertrags gebunden bliebe. Angesichts der Unsicherheit über die weitere Entwicklung

der grundlegenden Parameter der ESVP sollten sich die Politikgestalter und Verhandlungsführer in den Mitgliedstaaten auf zwei Szenarien vorbereiten:

1. Gelingt es, die Blockade der Ratifikation in absehbarer Zukunft zu überwinden, müssen wichtige Detailspekte geklärt und Personalentscheidungen getroffen werden, die die EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik in den kommenden Jahre prägen werden. Insbesondere zu Fragen wie der künftigen sicherheitspolitischen Rolle des Hohen Vertreters und seines Auswärtigen Dienstes, der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit im Bereich operativer Fähigkeiten und der Finanzierung von EU-Einsätzen sollte sich Deutschland kontinuierlich mit seinen Partnern beraten. Als Vertreter einer stärker zivil ausgerichteten Sicherheitspolitik und als Mittler zu den kleineren EU-Staaten, aber auch als größter Beitragszahler sollte die Bundesrepublik diese Punkte nicht erst dann thematisieren, wenn das Inkrafttreten des Vertrags kurz vor der Tür steht und die Partner – insbesondere die kritischeren – bereits Position bezogen haben.

2. Falls die Lösungsversuche der französischen Ratspräsidentschaft scheitern oder es bei einem möglichen zweiten Referendum in Irland erneut zur Ablehnung kommt, bleibt der Vertrag von Nizza bis auf weiteres vertragliche Grundlage. Das bedeutet zunächst, dass sich insbesondere die institutionellen Reformen kaum umsetzen lassen, mit denen die Kohärenz der Entscheidungsfindung gestärkt und die Durchführung der ESVP flexibler gestaltet werden sollten. Die Suche nach Alternativen könnte dann auch zu Verhandlungen darüber genutzt werden, welche Reformen sich ohne Vertragsänderung realisieren lassen und welche möglicherweise nur eine Gruppe von Mitgliedstaaten außerhalb der EU-Strukturen verwirklichen kann.

Der Status quo der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Will man die primärrechtlichen Reformen in der ESVP verstehen, die der Wechsel vom Nizza- zum Lissabonner Vertrag mit sich bringt, muss man die dynamische Entwicklung dieses Politikbereichs seit 1999 nachvollziehen. Viele in der Praxis bereits eingeführte Reformen haben sich in aktualisierten und neuen Vertragsartikeln niedergeschlagen. Gleichzeitig spiegeln die Neuregelungen aber auch die inhärenten Spannungen wider, die sich auf diesem Kooperationsfeld einerseits unter den Mitgliedstaaten, andererseits zwischen den Mitgliedstaaten im Rat und den übrigen EU-Akteuren ausgebildet haben und weiter fortsetzen.

Aufbau und Erweiterung der ESVP-Strukturen

Die Gründung der Europäischen Union durch den Vertrag von Maastricht 1992 brachte mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) erstmals eine intergouvernementale sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Sie bildete die sogenannte »Zweite Säule« unter dem Dach der neuen Union. Eine gemeinsame Verteidigungspolitik ist bereits seit diesem Vertrag als Zielperspektive einer übergeordneten gemeinsamen Sicherheitspolitik vorgesehen: »Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfasst sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Europäischen Union betreffen, wozu auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte« (Art. J.4 Abs. 1 EUV/Maastricht).

Diese – perspektivisch angestrebte – Schaffung einer Verteidigungsdimension innerhalb der Union ist allerdings zwischen den Mitgliedstaaten heftig umstritten. Auf der einen Seite fordern »kontinentaleuropäisch« orientierte Staaten wie Frankreich und Belgien eine von der Nato unabhängige Sicherheits- und Verteidigungspolitik innerhalb der EU. Auf der anderen Seite lehnen »transatlantisch« ausgerichtete EU-Mitglieder wie Großbritannien und die Niederlande eine Übertragung von verteidigungspolitischen Kompetenzen und operativen Kapazitäten an die Union ab, um

die Nato nicht zu gefährden.¹ Eine dritte Gruppe, die bündnisfreien Staaten, lehnte noch bis zum Verfassungsvertrag eine militärische Beistandsklausel für die EU ab.² Erschwerend kommt hinzu, dass die ESVP einen der wenigen verbleibenden Grundpfeiler staatlicher Souveränität berührt – selbst von integrationsfreundlichen Mitgliedstaaten wird die Einführung von supranationalen Elementen in diesem Bereich kritisch gesehen (darunter fallen Mehrheitsentscheidungen im Rat, Initiativrechte der Kommission und Mitemscheidungsrechte des Europäischen Parlaments).

Als Resultat dieser Differenzen und Interessensunterschiede wurde mit der oben zitierten Maastrichter Kompromissformel zwar rhetorisch der Auftrag zur Schaffung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik in das Primärrecht der Union aufgenommen. Gleichzeitig verordnete man der EU aber auch operative Handlungsunfähigkeit – sie sollte keine eigenen Einsätze durchführen können, sondern wurde darauf festgelegt, bei der Umsetzung von verteidigungspolitischen Entscheidungen auf die Westeuropäische Union (WEU) zurückzugreifen. Bereits diese Trennung zwischen beschlussfassender EU und ausführender WEU bewirkte komplizierte und schwerfällige Entscheidungsprozesse zwischen beiden Organisationen, weshalb es in der Praxis kaum zu entsprechenden Einsätzen kam. Aus diesem Grund war es der EU und ihren Mitgliedstaaten auch nicht möglich, in den Balkankriegen der neunziger Jahre ohne die Hilfe der Nato bzw. der USA diplomatisch oder militärisch zu intervenieren.³

1 Eine ausführliche Darstellung dieser Differenzen über die Ausrichtung der GASP/ESVP findet sich beispielsweise in Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hg.), *Europäische Außenpolitik. GASP und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten*, Baden-Baden 2002.

2 Bei der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht 1992 war Irland der einzige EU-Mitgliedstaat, der nicht gleichzeitig der Nato angehörte. Seit den Erweiterungsrounds von 1995 und 2004/2007 gehören sechs bündnisfreie Staaten der EU an: Finnland, Irland, Malta, Österreich, Schweden und Zypern.

Siehe dazu Nicolai von Ondarza, *Die »Post«-Neutralen in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Göttingen 2005.

3 Jean-Yves Haine, »An Historical Perspective«, in: Nicole Gnesotto (Hg.), *EU Security and Defence Policy. The First Five Years (1999–2004)*, Paris: EUISS, 2004, S. 38–43.

Die Erfahrungen auf dem Balkan führten bei den EU-Mitgliedstaaten zu der Einsicht, dass die GASP um eigene operative Kapazitäten erweitert werden musste. Ausgehend von einem britisch-französischen Gipfeltreffen in St. Malo im Dezember 1998⁴ begann 1999 unter deutscher Ratspräsidentschaft der Aufbau der ESVP als integralen Bestandteils der GASP.⁵ Im Jahr darauf einigten sich die Mitgliedstaaten mit dem Vertrag von Nizza⁶ auf die Einrichtung neuer institutioneller Gremien⁷ zur Vorbereitung und Durchführung von ESVP-Entscheidungen. Auf dieser Basis konnten dann auch zivile und militärische operative Kapazitäten in Form der sogenannten »Schnellen Europäischen Eingreiftruppe«⁸ aufgebaut und WEU-Strukturen (das WEU-Satellitenzentrum⁹ und das WEU-Institut für Sicherheitsstudien¹⁰) an die EU übertragen werden.

Bis 2003 war der Aufbau dieser ESVP-Strukturen weitgehend abgeschlossen, ohne dass der Unionsvertrag substantiell geändert worden wäre. Allein das wichtigste neue Gremium, das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), »Dreh- und Angelpunkt« der ESVP, wurde in Nizza in den Vertrag über die Europäische Union (EUV) aufgenommen.¹¹ Seitdem ist der

Rückgriff der EU auf die Westeuropäische Union hinfällig; folglich wurden die Verweise auf die WEU aus dem Vertragskorpus gestrichen.¹² Auf dieser Grundlage führte die EU seit 2003 nicht nur fünf militärische und fünfzehn zivile ESVP-Operationen durch, sondern erweiterte auch die institutionellen Strukturen der ESVP, insbesondere durch Gründung der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA)¹³ und des Europäischen Sicherheits- und Verteidigungskollegs.¹⁴ Die jahrzehntelang umstrittene Wandlung der EU von einem rein zivilen zu einem wenigstens ansatzweise verteidigungspolitischen Akteur mit operativen Kapazitäten für militärisches Krisenmanagement vollzog sich also im Wesentlichen auf der Basis von Sekundärakten der Union unterhalb der Schwelle der Vertragsänderung.¹⁵

Erste Operationen offenbaren Effizienz- und Kohärenzprobleme

Trotz des Aufbaus institutioneller Strukturen leidet die ESVP auch nach dem Beginn der operativen Phase 2003 noch immer unter kontinuierlichen Effizienz- und Kohärenzverlusten. Das obligatorische Einstimmigkeitsprinzip und die divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten erschweren nicht nur eine Einigung auf weitere Kooperationschritte in diesem Bereich (wie etwa die gescheiterte Initiative für ein gemein-

4 Gemeinsame Erklärung des britisch-französischen Gipfels von St. Malo, Dezember 1998, abgedruckt in Maartje Rutten (Hg.), *From St. Malo to Nice. European Defence: Core Documents*, Paris: EUISS, 2001, S. 8f.

5 European Council, *European Council Cologne 3/4 June 1999, Presidency Report on Strengthening the CESDP*.

6 Der EUV in der Fassung von Nizza trat im Februar 2003 in Kraft – einen Monat, nachdem die erste ESVP-Operation (die EU-Polizeimission in Bosnien-Herzegowina) ihre Arbeit aufgenommen hatte.

7 Hierzu gehören das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), der EU-Militärausschuss (EUMC) und der EU-Militärstab (EUMS). Von diesen Gremien hat bisher nur das PSK Eingang in den Unionsvertrag gefunden (Art. 25 EUV/Nizza).

8 Auf dem Europäischen Rat von Helsinki 1999 beschlossen die Staats- und Regierungschefs, die »Schnelle Europäische Eingreiftruppe« einzurichten. Dabei handelt es sich nicht um eine stehende »europäische Armee«, sondern um einen Katalog von potentiell verfügbaren Truppen (zunächst 60 000), die innerhalb von 60 Tagen für mindestens ein Jahr im Rahmen des gesamten Spektrums der Petersberg-Aufgaben (siehe S. 19) entsandt werden können. European Council, *European Council Helsinki 10/11 December 1999, Presidency Conclusions*, Annex IV.

9 General Affairs and External Relations Council, Council Joint Action of 20 July 2001 on the Establishment of a European Union Satellite Centre (2001/555/CFSP).

10 General Affairs and External Relations Council, Council Joint Action of 20 July 2001 on the Establishment of a European Institute for Security Studies (2001/554/CFSP).

11 Das PSK, welches sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten

zusammensetzt, beobachtet die internationale Situation, bereitet die Sitzungen des Außenministerrates in der GASP/ESVP vor und kann bei ESVP-Operationen vom Rat die politische und strategische Führung übertragen bekommen. Es leitet zudem die weiteren militärpolitischen Gremien in der ESVP. Eine detaillierte Analyse zur Bedeutung des PSK findet sich bei Ana E. Juncos/Christopher Reynolds, »The Political and Security Committee: Governing in the Shadow«, in: *European Foreign Affairs Review*, 12 (2007) 2, S. 127–147.

12 Art. 25 EUV/Nizza. Bis zum Vertrag von Lissabon blieb jedoch ein Protokoll über die Zusammenarbeit mit der WEU erhalten.

13 General Affairs and External Relations Council, Council Joint Action of 12 July 2004 (2004/554/CFSP) on the Establishment of the European Defence Agency.

14 General Affairs and External Relations Council, Council Joint Action of 18 July 2005 (2005/575/CFSP) establishing a European Security and Defence College (ESDC).

15 Eine ausführliche Untersuchung zur Entwicklung der rechtlichen und institutionellen ESVP-Strukturen auf Basis des EUV bietet Sascha Dietrich, »Die rechtlichen Grundlagen der Verteidigungspolitik der Europäischen Union«, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 66 (2006) 3, S. 663–697.

sames EU-Hauptquartier zeigt),¹⁶ sondern beeinträchtigen auch die Effizienz der Entscheidungsprozesse für einzelne ESVP-Operationen. Diese Prozesse dauern zum Teil länger als ein halbes Jahr¹⁷ und verfehlen damit klar den Anspruch von schneller Krisenreaktionsfähigkeit.

In anderen Politikbereichen (wie der Justiz- und Innenpolitik) haben die EU-Mitgliedstaaten zur Reduzierung von Effizienzverlusten den Weg zu Mehrheitsentscheidungen oder zu Methoden der flexiblen und graduellen Integration gewählt, falls sich nicht alle Mitgliedstaaten an bestimmten Schritten beteiligen wollten, etwa dem freien Personenverkehr im Schengen-Raum. Da sich die Sicherheits- und Verteidigungspolitik aber nach außen an Dritte wendet, wäre ein mit der Justiz- und Innenpolitik vergleichbarer Weg nur unter erheblichen Kohärenzverlusten denkbar. Wenn ESVP-Operationen nicht von allen Mitgliedstaaten unterstützt werden müssten, würde das eher die Uneinigkeit der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik demonstrieren als zu einer effizienteren Entscheidungsfindung führen. Gerade in politisch sensiblen Fragen – etwa bei den ESVP-Operationen im Kosovo oder in Afghanistan – könnte eine Spaltung der Mitgliedstaaten durch Entscheidungen im Mehrheitsverfahren den Zusammenhalt der Union sogar über diesen Politikbereich hinaus bedrohen.

Doch auch ohne Flexibilisierung der bestehenden Entscheidungsstrukturen ist die Kohärenz in der ESVP, d.h. das gemeinsame und geschlossene Auftreten nach außen, gleich zweifach gefährdet. Zum einen engagieren sich die EU-Mitgliedstaaten in der internationalen Sicherheitspolitik auch als eigenständige Akteure oder im Rahmen von anderen internationalen Organisationen (wie Nato, VN oder OSZE), ohne sich dabei zwangsläufig innerhalb der Union – also mit deren Organen und den anderen EU-Staaten – zu koordinieren. Ein eklatantes Beispiel für einen solchen Mangel an sicherheitspolitischer Kohärenz zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten bietet der Irak-Krieg. Aber auch bei Fragen wie dem Verhältnis zu Russland, der Anerkennung des Kosovo oder dem europäischen Engagement im Nahen Osten zeigt sich dieses Dilemma: Sind sich die Mitgliedstaaten in einer außen- oder sicherheitspolitischen Angelegenheit nicht einig, ist

ein kohärentes sicherheitspolitisches Handeln der Union nach außen kaum möglich.

Ein zweites Kohärenzproblem ist den Strukturen der Union an sich geschuldet. Schon vor der Entwicklung der ESVP war die EG im Rahmen des zivilen Krisenmanagements engagiert, zum Beispiel über Wirtschaftssanktionen, humanitäre Hilfen oder finanzielle Unterstützung für den Aufbau von Polizeistrukturen.¹⁸ Dieses zivile Krisenmanagement wird innerhalb der EG (im Gegensatz zur ESVP) von der Kommission durchgeführt. Nach Schaffung der ESVP kam es daher mitunter vor, dass die EU in einem Operationsgebiet mit mehreren, untereinander nicht koordinierten Maßnahmen aktiv war.

Aktuell wird diese Kohärenzproblematik des europäischen Krisenmanagements am Beispiel Afghanistans deutlich, wo sich sowohl die EG als auch die EU-Mitgliedstaaten auf verschiedenste Weise betätigen. Zunächst einmal sind – bis auf Malta und Zypern – alle Mitgliedstaaten mit Streitkräften im Rahmen der Nato-geführten *International Security Assistance Force* (ISAF) präsent.¹⁹ Die EU-Staaten engagieren sich aber auch in Einzelprojekten, wie zum Beispiel Deutschland beim Aufbau der afghanischen Polizei.²⁰ Daneben ist die Union im Bereich des zivilen Krisenmanagements mit der ESVP-Operation EUPOL Afghanistan vor Ort aktiv; diese hat vor allem den Zweck, die höheren Ränge der afghanischen Polizei auszubilden. Parallel dazu unterstützt die Europäische Kommission den Aufbau der afghanischen Polizei – unter anderem über den *Law and Order Trust Fund* (LOTFA) –, unterhält ein Programm zum Aufbau der Justiz und stellt in anderen Bereichen finanzielle Hilfen mit einem Volumen von 610 Millionen Euro für den Zeitraum 2007–2010 zur Verfügung. Trotz der einheitlichen Ausrichtung des europäischen Engagements gestaltet sich die Koordination zwischen Programmen der Kommission und der ESVP-Operation schwierig, so dass wertvolle Synergieeffekte aufgrund

16 Vgl. Anand Menon, »From Crisis to Catharsis: ESDP after Iraq«, in: *International Affairs*, 80 (2004) 4, S. 631–648.

17 So dauerte der Entscheidungsprozess zur militärischen EU-Operation EUFOR RD CONGO von Ende Dezember 2005 bis zum 12. Juni 2006.

18 Vgl. Agnieszka Nowak (Hg.), *Civilian crisis-management: the EU way*, Paris: EUISS, 2007.

19 Vgl. Nato, *International Security Assistance Force*, <www.Nato.int/isaf/docu/epub/pdf/isaf_placemat.pdf> (Informationen vom 1.4.2008, eingesehen am 29.4.2008).

20 Auswärtiges Amt, »Afghanistan: Mittel für Polizeiunterstützung verdreifacht«, <www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/AktuelleArtikel/071128-Erhoehung-Mittel.navCtx=103434.html> (eingesehen am 29.4.2008).

mangelnder Kohärenz des EU-Krisenmanagements verlorengehen.²¹

Es ist dieser zweite Aspekt der ESVP-Kohärenzproblematik, der mit dem Vertrag von Lissabon wenigstens teilweise behoben werden sollte. Im Folgenden soll daher ein genauerer Blick auf die primärrechtlichen Vorgaben von Nizza und ihre Weiterentwicklung im Vertrag von Lissabon geworfen werden, wobei den Strategien zur Überwindung der Effizienz- und Kohärenzverluste ein besonderes Augenmerk gilt.

21 Gravierende Probleme gibt es auch bei der Kooperation zwischen ISAF und EUPOL Afghanistan, da die Türkei ein Abkommen über die technische Zusammenarbeit der beiden Operationen (etwa beim Lufttransport oder dem militärischen Schutz für die zivile Operation) verhindert. Vgl. »Türkei blockiert EU-Einsatz in Afghanistan«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.6.2007, S. 1f.

Handlungsrahmen der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Einordnung in das System der EU

Sowohl nach dem Vertrag von Nizza als auch nach dem – gescheiterten – Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) und dem Vertrag von Lissabon (Art. 42 Abs. 1 EUV/Lissabon)²² ist die Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein integraler Bestandteil der GASP. Die GASP wiederum ist primär auf die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten ausgerichtet und bleibt somit grundsätzlich intergouvernemental organisiert. Dieses Prinzip drückt sich sowohl in der Einstimmigkeitsregel als auch in der herausragenden Rolle des Rates aus – Europäische Kommission, Europäisches Parlament und Europäischer Gerichtshof haben in diesem Bereich nur marginale Befugnisse.²³

Eine zentrale Änderung nimmt der Vertrag von Lissabon insofern vor, als er die 1993 begründete Säulenstruktur der EU formell abschafft und eine einheitliche Rechtspersönlichkeit der »Union« als Ganzes begründet. Gleichwohl wird die Außen- und Sicherheitspolitik – anders als die bisherige Dritte Säule der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit – nicht in den supranationalen (ehemals gemeinschaftsrechtlichen) Teil der EU überführt. Vielmehr legt Art. 24 Abs. 1 UA. 2 EUV/Lissabon fest: »Für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gelten besondere Bestimmungen und Verfahren. Sie wird vom Europäischen Rat und vom Rat einstimmig festgelegt und durchgeführt, soweit in den Verträgen nichts anderes vorgesehen ist. Der Erlass von Gesetzgebungsakten ist ausgeschlossen.«

Diese Festschreibung des intergouvernementalen Prinzips haben die Vertragsparteien in der Schlussakte des Lissabonner Vertrags noch einmal unterstrichen.

²² Mit Art. 5 des Vertrags von Lissabon werden die Artikel, Abschnitte, Kapitel, Titel und Teile des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union gemäß einer Übereinstimmungstabelle komplett neu nummeriert. Im Folgenden wird daher die neue Nummerierung gemäß der Übereinstimmungstabelle verwendet, wenn auf die konsolidierte Fassung des EUV nach dem Vertrag von Lissabon (EUV/Lissabon) hingewiesen wird.

²³ Sebastian Graf von Kielmansegg, *Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union. Eine rechtliche Analyse*, Stuttgart 2005, S. 268–271.

In den von Großbritannien durchgesetzten (rechtlich allerdings unverbindlichen) Erklärungen 13 und 14 zur GASP wird jeweils auch auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik und dabei auf die Eigenständigkeit der jeweiligen mitgliedstaatlichen Politik verwiesen. Insgesamt bleiben damit im Vertrag von Lissabon die intergouvernementale Natur der GASP und die konzeptionelle Trennung von anderen Politikbereichen bestehen. Die im Vergleich zum VVE, dem diese beiden Erklärungen noch nicht angehängt waren, sichtbarere Betonung der Differenz zwischen supranationaler und intergouvernementaler EU kann als Versuch gewertet werden, die Ratifikation des Lissabonner Vertrags in einigen Mitgliedstaaten, insbesondere in Großbritannien, politisch zu erleichtern.

Der Vertrag von Lissabon behandelt die Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach wie vor als integralen Bestandteil der GASP; allerdings wird ihr funktionaler Anwendungsbereich umfassend erweitert. Dabei ist auch eine Umbenennung in »Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik« (GSVP) vorgesehen.²⁴ Während sich im EUV/Nizza die einschlägigen Normen zur ESVP auf Art. 17 beschränken, fügt der Vertrag von Lissabon einen eigenen Abschnitt mit Bestimmungen zur GSVP ein, der ihre rechtlichen Normen qualitativ ausweitet. Der Abschnitt umfasst fünf Artikel (Art. 42–46 EUV/Lissabon), in denen nicht nur die allgemeinen Bestimmungen und das Aufgabenspektrum der ESVP erweitert werden, sondern mit den Regelungen zur Durchführung von Operationen, der Europäischen Verteidigungsagentur und der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) auch völlig neue Elemente in den Vertrag gelangen (siehe Tabelle 1, S. 12).

Der Verteidigungsbegriff im Unionsvertrag

Die Schlüsselbegriffe der ESVP – »Sicherheitspolitik« und »Verteidigungspolitik« – werden im geltenden EUV selbst nicht näher definiert. In der Fachliteratur herrscht jedoch die Auffassung vor, dass der Unions-

²⁴ Im Folgenden wird der Übersichtlichkeit halber nur dann die neue Bezeichnung GSVP verwendet, wenn explizit die Regelungen des Lissabonner Vertrags diskutiert werden.

Tabelle 1
Kodifizierung der ESVP im Primärrecht der Union

Inhalt des Artikels	EUV/Nizza	VVE	EUV/Lissabon
Allgemeine Bestimmungen zur ESVP	Art. 17	Art. I-41	Art. 42
Aufgabenspektrum der ESVP	Art. 17 (2)	Art. III-309	Art. 43
Durchführung von Operationen durch eine Gruppe von Mitgliedstaaten	–	Art. III-310	Art. 44
Europäische Verteidigungsagentur	–	Art. III-311	Art. 45
Ständige Strukturierte Zusammenarbeit	–	Art. III-312	Art. 46

vertrag in Art. 17 EUV/Nizza eine strukturelle Abstufung zwischen »allgemeiner Sicherheitspolitik«, »gemeinsamer Verteidigungspolitik« und »gemeinsamer Verteidigung« vornimmt und der Europäischen Union dabei unterschiedliche Kompetenzen zugewiesen werden.²⁵

Allgemeine äußere Sicherheitspolitik der Union

Als integraler Bestandteil der GASP wird die ESVP der Sicherheitspolitik zugeordnet, da die »schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik« Teil derjenigen Fragen ist, welche die Sicherheit der Union betreffen (Art. 17 Abs. 1 Satz 1 EUV/Nizza). Bei »Sicherheitspolitik« handelt es sich um einen vergleichsweise jüngeren Begriff aus der internationalen Politik, der die verschiedenen Bemühungen von Staaten beschreibt, äußeren Gefahren, Existenzgefährdungen und Beherrschungsversuchen zu begegnen und vorzubeugen.²⁶ Für Verwirrung könnte sorgen, dass der Begriff auch in der Innenpolitik verwendet wird – die gemeinsame systematische Verortung mit der

Außenpolitik reduziert die Sicherheitspolitik in der GASP jedoch eindeutig auf die äußere Sicherheit der EU, während die innere Sicherheit Gegenstand der Dritten Säule und des Gemeinschaftsrechts ist.²⁷ Eine genauere Eingrenzung von Sicherheitspolitik nimmt der Unionsvertrag hingegen nicht vor; vielmehr erstreckt sich die GASP »auf alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik« (Art. 11 Abs. 1 EUV/Nizza) bzw. »auf sämtliche Fragen der Sicherheit der Union« (Art. 24 Abs. 1 EUV/Lissabon). Dieser »äußeren Sicherheitspolitik« der EU liegt dabei ein erweiterter Sicherheitsbegriff zugrunde, der neben direkten militärischen Bedrohungen auch indirekte Auswirkungen externer Konflikte (etwa Migration und internationalen Terrorismus) sowie ökonomische, ökologische, gesellschaftliche und kulturelle Gefährdungen berücksichtigt.²⁸ Die allgemeine äußere Sicherheitspolitik der GASP hat also einen umfassenden Anwendungsbereich, in den grundsätzlich jede Art von äußerer Bedrohung für die europäische Sicherheit sowie jedes Mittel, darauf zu reagieren, einbezogen sind.

Gemeinsame Verteidigungspolitik der Union

Rechtssystematisch unterhalb der Sicherheitspolitik siedelt der Unionsvertrag die »gemeinsame Verteidigungspolitik« an (Art. 17 Abs. 1 EUV/Nizza). Im klassischen Sinne wird Verteidigungspolitik als Vorbereitung der Selbstverteidigung begriffen; sie umfasst dabei alle militärischen Mittel, Aufwendungen und Aktivitäten, die zur Gewährleistung der äußeren Sicherheit eines Staates beitragen sollen. Diese Mittel müssen nicht notwendigerweise nur zur Verteidigung des eigenen Territoriums bereitgestellt werden, sondern können im Rahmen eines Systems kollektiver Verteidigung²⁹ (etwa der Nato) oder eines Systems

²⁵ Kielmansegg, *Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union* [wie Fn. 23], S. 119ff.

²⁶ Dietrich, »Die rechtlichen Grundlagen der Verteidigungspolitik der Europäischen Union« [wie Fn. 15], S. 666.

²⁷ Durch den Vertrag von Lissabon wird die »Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (3. Säule)« im Zuge der Auflösung der Säulenstruktur – anders als die ESVP – komplett in den vergemeinschafteten Bereich der EU überführt.

²⁸ Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) von 2003 nennt als Hauptbedrohungen den internationalen Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, das Scheitern von Staaten sowie organisierte Kriminalität. Siehe Europäischer Rat, *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*, 12.12.2003, S. 3ff.

²⁹ Unter einem System kollektiver Verteidigung versteht man die gemeinsame Verteidigung einer Gruppe von Staaten gegen externe Bedrohungen (gemäß Art. 51 VN-Charta) auf Basis einer gegenseitigen Beistandsverpflichtung.

kollektiver Sicherheit³⁰ (etwa der VN) auch der Sicherheit mehrerer Staaten dienen. Folgt man diesem klassischen Begriff, so ließe sich vermuten, dass die gemeinsame Verteidigungspolitik auf die territoriale Selbstverteidigung der Union bzw. ihrer Mitgliedstaaten abzielt.

Bei näherer Betrachtung nimmt der Unionsvertrag an dieser Stelle aber eine wichtige Unterscheidung vor, die von zentraler Bedeutung für die Ausformulierung der ESVP ist: Er differenziert zwischen der »schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik« (Art. 17 Abs. 1 EUV/Nizza, Hervorhebung durch den Autor) und einer gemeinsamen Verteidigung, zu der die Verteidigungspolitik führen könnte. Der Verteidigungsbegriff des EUV schließt also die territoriale Selbstverteidigung mit ein, grenzt diese als perspektivische Zieloption aber gleichzeitig von der gemeinsamen Verteidigungspolitik ab.

Im EUV/Nizza findet sich keine direkte Definition dessen, was die gemeinsame Verteidigungspolitik umfasst. Die wissenschaftliche Literatur bestimmt allerdings zwei Ausgangspunkte. Erstens konkretisiert der Vertrag in Art. 17 Abs. 2 das Aufgabenspektrum der ESVP mit Aufgaben aus dem militärischen und zivilen Krisenmanagement. Da diese Aufzählung jedoch ausdrücklich nicht abschließend ist, deuten insbesondere die einschlägigen Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zur gemeinsamen Verteidigungspolitik und zu bisherigen Operationen in der ESVP auf eine Auslegung hin, nach der die ESVP die externe Nutzung militärischer und ziviler Mittel im Dienste der GASP beinhaltet.³¹

Zweitens sind die Ziele der Vertragsparteien beim Aufbau der ESVP zu beachten. Aufgrund der essentiellen Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten – nationale Souveränität, Integrität der Nato, Wahrung der Neutralität – sollten beim Aufbau der ESVP vor allem eine kollektive Verteidigung und der Aufbau integrierter Streitkräfte ausgeschlossen sein. Gleichzeitig soll die Union mit der ESVP jedoch »die Fähigkeit zu auto-

nomem Handeln, gestützt auf glaubwürdige militärische Fähigkeiten, sowie die Mittel und die Bereitschaft besitzen, dessen Einsatz zu beschließen, um – unbeschadet von Maßnahmen der NATO – auf internationale Krisensituationen zu reagieren«.³² Der Inhalt von Verteidigungspolitik gemäß dem Unionsvertrag umfasst daher nicht nur die externe Nutzung militärischer und ziviler Mittel im Dienste der GASP, sondern auch den gesamten politischen Entscheidungs- und Gestaltungsprozess für entsprechende Operationen.

Der Vertrag von Lissabon grenzt den Begriff der Verteidigungspolitik genauer ein: »Sie [die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik] sichert der Union eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Fähigkeit zu Operationen. Auf diese kann die Union bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zurückgreifen« (Art. 42 Abs. 1 Satz 2–3).

Damit nimmt der Lissabonner Vertrag eine begrüßenswerte Konkretisierung des Begriffs der Verteidigungspolitik vor. Neben dieser inhaltlichen Abgrenzung ist vor allem die – weiterhin geltende – kompetenzrechtliche Trennung zwischen gemeinsamer Verteidigungspolitik und gemeinsamer Verteidigung von entscheidender Bedeutung. Da der Prozess der schrittweisen Festlegung durch die EU-Mitgliedstaaten, den der Europäische Rat von Köln 1999 begonnen hat, auch in Zukunft fortgesetzt werden soll, normiert der Vertrag von Lissabon erneut die Perspektive der »schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union« (Art. 42 Abs. 2).

Gemeinsame Verteidigung der Union

Anders verhält es sich mit der gemeinsamen Verteidigung. Im Gegensatz zur prozesshaften Verteidigungspolitik beschreibt dieser Begriff einen normativen Zielzustand, der dann erreicht ist, wenn sich die EU zu einem System kollektiver Verteidigung gewandelt hat. Die gemeinsame Verteidigung wird daher auch einem anderen Vorbehalt unterworfen: Art. 17 Abs. 1 UA. 1 EUV/Nizza führt aus, dass die gemeinsame Verteidigungspolitik zu »einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, falls der Europäische Rat dies beschließt. Er empfiehlt in diesem Fall den Mitgliedstaaten, einen solchen Beschluss gemäß ihren ver-

³⁰ Ein System kollektiver Sicherheit bezeichnet eine Gruppe von Staaten, die sich auf der Basis gemeinsam festgesetzter Regeln gegenseitig ihre Sicherheit garantieren.

³¹ So benennt der Europäische Rat etwa als Ziel der ESVP, dass »der Rat [...] die Möglichkeit haben sollte, Beschlüsse über die gesamte Palette der im Vertrag über die Europäische Union definierten Aufgaben der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung, der sogenannten »Petersberg-Aufgaben«, zu fassen«. Europäischer Rat, *Europäischer Rat von Köln vom 3./4. Juni 1999. Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*.

³² Ebd.

fassungsrechtlichen Vorschriften anzunehmen.« Es handelt sich dabei zunächst um einen Kompetenz-ausschluss – die gemeinsame Verteidigung gehört noch nicht zu den Kompetenzen der EU. Ihre Realisierung stellt allerdings eine Option dar, die mit der genannten Evolutivklausel durch eine Art besonderer, auf den Einzelfall bezogener Vertragsänderung einstimmig und nach Ratifikation in den Mitgliedstaaten verwirklicht werden könnte.³³ Eine solche Ratifikation würde beispielsweise in Irland und Dänemark ein Referendum erfordern.

Im Vertrag von Lissabon wird die Option einer gemeinsamen Verteidigung in Form einer Evolutivklausel aufrechterhalten. Interessant ist allerdings ein Wortlautvergleich zwischen den beiden Verträgen, da sich die Formulierung leicht verschoben hat. Während der EUV/Nizza in Art. 17 Abs. 1 noch davon spricht, dass die ESVP zu einer gemeinsamen Verteidigung »führen könnte, falls der Europäische Rat dies beschließt« (Hervorhebung d.A.), lautet der entsprechende Satz in Art. 42 Abs. 2 EUV/Lissabon: »[Die GSVP] führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat.« (Hervorhebung d.A.) Damit ist zwar keine rechtliche Verpflichtung geschaffen, eine gemeinsame Verteidigung umzusetzen. Allerdings wird aus der Zieloption nun eine politische Absichtserklärung, die ihrem Charakter nach verbindlicher erscheint. Ein einstimmiger Beschluss und die Ratifikation in den Mitgliedstaaten wären nach wie vor erforderlich. Politisch müsste eine solche Entscheidung aber – wie auch bei weiterer Gültigkeit des Vertrags von Nizza – von einem breitangelegten Konzept für einen Ausbau der ESVP begleitet werden.

Entscheidungsverfahren

Da die GASP/ESVP konzeptionell und in der Kompetenzverteilung von den anderen Politikbereichen der Union getrennt ist, gelten für sie auch nicht die üblichen Entscheidungsverfahren. Der wichtigste Unter-

schied besteht darin, dass bei der GASP in der Regel einstimmig im Rat entschieden wird (Art. 23 Abs. 1 EUV/Nizza). Bei diesem Einstimmigkeitsprinzip gibt es zwar einige wenige Ausnahmen, in denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann (Art. 23 Abs. 2 EUV/Nizza); doch diese Ausnahmen finden demselben Absatz zufolge in der ESVP keine Anwendung. Auch der Vertrag von Lissabon hält strikt daran fest, dass für die ESVP das intergouvernementale Prinzip und die Einstimmigkeitsregel anzuwenden sind. Es gilt nach beiden Verträgen: »Beschlüsse zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik [...] werden vom Rat einstimmig [...] erlassen« (Art. 42 Abs. 4 EUV/Lissabon).

Mit der sogenannten »konstruktiven Enthaltung« besteht dennoch eine Möglichkeit, Entscheidungen in der ESVP ohne die positive Zustimmung aller Mitgliedstaaten zu treffen. Nach Art. 23 Abs. 1 UA. 2 EUV/Nizza kann sich ein Ratsmitglied bei einem Beschluss mit einer förmlichen Erklärung der Stimme enthalten; anschließend ist es nicht verpflichtet, den Beschluss umzusetzen. Diese Form der Flexibilisierung, die auch in der ESVP Anwendung finden kann, wurde in den Vertrag von Lissabon übernommen (Art. 31 Abs. 1 UA. 2). An dieser Stelle ist die konstruktive Enthaltung in einem Detail an die im Mitentscheidungsverfahren eingeführte doppelte Mehrheit angepasst worden: Während gemäß EUV/Nizza ein GASP-Beschluss nicht zustande kommt, wenn diejenigen Ratsmitglieder, die sich der Stimme enthalten, über mehr als ein Drittel der nach Art. 205 Abs. 2 EGV gewichteten Stimmen verfügen, gilt diese Schwelle im Lissabonner Vertrag für »mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten, die mindestens ein Drittel der Unionsbevölkerung ausmachen« (Art. 31 Abs. 1 UA. 2). In der Praxis dürfte diese Änderung jedoch kaum relevant sein, da bei jeder zivilen und militärischen EU-Operation die geschlossene Unterstützung aller EU-Mitgliedstaaten angestrebt wird. Bislang ist diese Form der Flexibilisierung in der ESVP auch erst einmal angewandt worden.³⁴

Wichtig erscheint dagegen eine Änderung, welche die rechtlichen Handlungsformen der ESVP betrifft. Seit dem Vertrag von Maastricht kannte der Unionsvertrag besondere Handlungsformen in der GASP – Grundsätze und allgemeine Leitlinien, gemeinsame

³³ Überwiegend wird die Evolutivklausel als Instrument für eine erleichterte Vertragsänderung gesehen; siehe Kristina Gerteiser, *Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union*, Frankfurt a.M. 2002, S. 221f. Andere Autoren dagegen sehen in der Klausel eine spezielle Ermächtigungsgrundlage für eine Erweiterung des Unionsrechts, die sich dann im Rahmen des übrigen Primärrechts bewegen muss; siehe Daniel Thym, »Die Begründung einer europäischen Verteidigungspolitik«, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 115 (2000), S. 676–682.

³⁴ So hat sich Zypern bei der zivilen ESVP-Operation EULEX Kosovo »konstruktiv enthalten«, um die Operation nicht zu blockieren. Siehe Renata Goldirova, »EU one step closer to Kosovo mission«, in: *EU-Observer*, 4.2.2008, <<http://euobserver.com/9/25596>> (eingesehen am 26.9.2008).

Strategien, gemeinsame Aktionen und gemeinsame Standpunkte (Art. 12 EUV/Nizza). Dabei stellt die gemeinsame Aktion die Handlungsform für operative Aktionen in der ESVP dar. Der Unionsvertrag schreibt vor, dass eine gemeinsame Aktion die Politik und den Einsatz von GASP-Instrumenten (einschließlich ziviler und militärischer Mittel) für eine konkrete Situation bestimmt. Neben dieser Einzelfallbezogenheit muss die Handlungsform »gemeinsame Aktion« operative Details enthalten,³⁵ die in ihrer Rechtswirkung für die Mitgliedstaaten völkerrechtlich verbindlich sind (Art. 14 Abs. 3 EUV/Nizza). Diese Verbindlichkeit schließt jedoch nicht die Verfügungsgewalt über nationale Streitkräfte und Streitkräftestrukturen mit ein, über welche die Mitgliedstaaten weiterhin souverän und freiwillig entscheiden.³⁶ Dabei kann der Beschluss zur Bereitstellung bewaffneter Streitkräfte in Deutschland nur mit konstitutiver Zustimmung des Bundestags getroffen werden; auch in mehreren anderen EU-Mitgliedstaaten ist die vorherige Zustimmung des Parlaments notwendig.³⁷

Mit der Aufhebung der Säulenstruktur durch den Vertrag von Nizza sind auch die Handlungsformen der Union in allen Politikbereichen vereinheitlicht worden. Gemäß Art. 288 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) umfassen diese Handlungsformen Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen,³⁸ wobei der Erlass von Gesetzgebungsakten in der GASP ausgeschlossen ist. Als Handlungsformen der GASP schreibt Art. 25 EUV/Lissabon daher allgemeine Leitlinien und Beschlüsse vor, wobei »Beschlüsse [...] zur Festlegung der von der Union durchzuführenden

Aktionen« ihrem Rechtscharakter nach der gemeinsamen Aktion des Vertrags von Nizza entsprechen. Art. 42 Abs. 4 EUV/Lissabon bestimmt demgemäß, dass Entscheidungen in der GSVP, einschließlich solchen über die Einleitung einer Mission, in der Handlungsform des Beschlusses getroffen werden müssen. Diese Beschlüsse sind für die Mitgliedstaaten »bei ihren Stellungnahmen und ihrem Vorgehen bindend« (Art. 28 Abs. 2 EUV/Lissabon); dies bedeutet jedoch weiterhin nicht, dass die EU die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich zum Einsatz ihrer Streitkräfte oder zum Aufbau bestimmter Streitkräftestrukturen verpflichten kann.³⁹ Die besondere Rechtsnatur der Handlungsform für zivile und militärische Operationen bleibt somit in beiden Verträgen erhalten.

Entscheidungsträger

Da für die GASP insgesamt besondere Bestimmungen und Verfahren gelten, weicht ihr Entscheidungsverfahren deutlich von den Rechtsetzungsverfahren jener EU-Politikbereiche ab, in denen das Europäische Parlament und der Rat die Entscheidungsträger sind und die Kommission das Initiativrecht ausübt.⁴⁰ Allei-

³⁹ In der Frage der Verbindlichkeit sorgen die Aufhebung der Säulenstruktur und der Hinweis auf den Vorrang des Gemeinschaftsrechts in Erklärung 17 des Vertrags von Lissabon insofern für Verwirrung, als nach dem EUV/Lissabon sowohl in der GASP/GSVP als auch im ehemaligen Gemeinschaftsrecht die Handlungsform »Beschluss« Verwendung findet. Ihr bindender Charakter in der GASP erstreckt sich jedoch nicht auf die Verfügung über nationale Streitkräfte. Dies begründet sich zum einen mit der Stellung der GASP als Sonderbereich (Art. 24 EUV/Lissabon), in dem der Erlass von Gesetzgebungsakten ausgeschlossen ist und der außerhalb der Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs steht, auf dessen Rechtsprechung zur Begründung des Vorrangprinzips Erklärung 17 verweist. Zum anderen schließt die Tatsache, dass die gemeinsame Verteidigung außerhalb der Unionskompetenzen angesiedelt ist, insbesondere einen verpflichtenden Einsatz von Streitkräften zum gegenseitigen Beistand aus. Auch aus politischen und demokratietheoretischen Gründen wäre eine solche Verfügungsgewalt über nationale Streitkräfte kaum umzusetzen.

⁴⁰ Dabei variieren die Entscheidungsbefugnisse des Rates und des Parlaments je nach Rechtsetzungsverfahren zwischen alleiniger Entscheidung des Rates unter Anhörung des Parlaments (z.B. Art. 37 Abs. 2 UA. 3 EGV) und vollem Beteiligungsrecht des Parlaments im sogenannten Mitentscheidungsverfahren gemäß Art. 251 EGV. In allen Verfahren hat die Kommission das Initiativrecht. Eine detaillierte Übersicht über die Verfahren findet sich bei Rudolf Streinz, *Europarecht*, 6., völlig neu bearbeitete Aufl., Heidelberg 2003, S. 190–204.

³⁵ Gemäß Art. 14 Abs. 1 EUV/Nizza muss der Beschluss zu einer gemeinsamen Aktion folgende Angaben enthalten: Ziel, Umfang, die der Union zur Verfügung zu stellenden Mittel sowie die Bedingungen und erforderlichenfalls den Zeitraum für die Durchführung der Aktion.

³⁶ Eine solche Verpflichtung liegt außerhalb der Verbandskompetenz der EU, solange diese auf die gemeinsame Verteidigungspolitik beschränkt bleibt. Sebastian Graf von Kielmansegg, »Die verteidigungspolitischen Kompetenzen der Europäischen Union«, in: *EuropaRecht*, 41 (2006) 2, S. 182–200 (192–199).

³⁷ Siehe hierzu die Übersicht in Nicolai von Ondarza, *EU Military Deployment – an Executive Prerogative? Decision-Making and Parliamentary Control on the Use of Force by the EU*, Paper for the Garnet EU in International Affairs Conference, Brüssel, April 2008, S. 12–15, <www.ies.be/files/repo/conference2008/EUinIA_IX_2_vonOndarza.pdf> (eingesehen am 29.4.2008).

³⁸ Der VVE verwendet die Begriffe Europäisches Gesetz, Europäisches Rahmengesetz, Europäische Verordnung, Europäischer Beschluss, Empfehlung und Stellungnahme (Art. I-33).

niger Entscheidungsträger in der GASP/ESVP ist der Rat, der hierbei in der Ratsformation für »Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen« zusammentritt.⁴¹ Diese besteht aus den Außenministern der Mitgliedstaaten; eine regelmäßige Ratsformation der Verteidigungsminister sieht der Vertrag nicht vor.⁴²

Der Europäische Rat von Sevilla beschloss 2002 eine inhaltliche Aufteilung für den Außenministerrat; seitdem werden Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen mit getrennten Tagesordnungen behandelt.⁴³ Ob dies zu einer Entlastung des Außenministerrates führte, erscheint aus heutiger Sicht fraglich.⁴⁴ Dennoch wird diese Aufspaltung, die bereits in die Geschäftsordnung des Rates eingegangen ist, mit Art. 16 Abs. 6 des Lissabonner Vertrags in das Primärrecht aufgenommen. Festgeschrieben werden zwei separate Ratsformationen – der Rat für »Allgemeine Angelegenheiten« und der Rat für »Auswärtige Angelegenheiten«.⁴⁵ Abgesehen davon bleibt die Stellung des Rates als alleinigen Entscheidungsträgers in der GASP/GSVP erhalten (Art. 42 Abs. 4 EUV/Lissabon).

41 Art. 2 Abs. 2 Buchstabe b Geschäftsordnung des Rates.

42 Eine solche Formation könnte der Rat aber jederzeit ad hoc im Rahmen seines Selbstorganisationsrechts und auf der Basis seiner Geschäftsordnung beschließen. In der aktuellen Praxis finden zweimal jährlich Treffen des Außenministerrates statt, an denen auch die Verteidigungsminister der Mitgliedstaaten teilnehmen.

43 Vgl. Daniel Thym, *The Institutional Matrix of European Foreign Policy under the Constitutional Treaty*, Berlin: WHI Paper 5/2005, S. 8.

44 Vergleicht man das Arbeitsvolumen des Außenministerrates seit den Reformen von Sevilla mit den Daten von Ricardo Gomez und John Peterson, welche die Periode von 1990 bis 2000 untersucht haben, so zeigt sich keine spürbare Entlastung durch die Aufspaltung. In den Jahren 2006/2007 standen weiterhin durchschnittlich rund 31 Punkte pro Sitzung des Außenministerrates auf der Agenda, wobei durchschnittlich etwa 12 Punkte zur GASP/ESVP diskutiert wurden (eigene Berechnung auf Grundlage offizieller Informationen der EU). Stärker wirkt sich die Aufspaltung auf jene Außenministertreffen aus, die sich mit Allgemeinen Angelegenheiten befassen – hier können einzelne Punkte nun detaillierter diskutiert werden. Ricardo Gomez/John Peterson, »The EU's impossibly busy foreign ministers: »No one is in control«, *European Foreign Affairs Review*, 6 (2001) 1, S. 53–74.

45 Interessanterweise sind dies die beiden einzigen Ratsformationen, die im EUV/Lissabon primärrechtlich festgelegt werden. Über die anderen Ratsformationen entscheidet der Europäische Rat mit qualifizierter Mehrheit gemäß Art. 16 Abs. 6 EUV/Lissabon in Verbindung mit Art. 236 AEUV. Vor dem Vertrag von Lissabon war die Aufteilung des Rates in verschiedene Formationen nicht primärrechtlich, sondern nur in der Geschäftsordnung des Rates geregelt.

Der Hohe Vertreter als Träger des Kohärenzprinzips?

Eine wesentliche Neuerung in den Entscheidungsverfahren der GSVP im Bereich des Rates ist die Einführung des »Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik«, der für eine stärkere »Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union« sorgen soll (Art. 18 Abs. 4 EUV/Lissabon). Dabei übernimmt der Hohe Vertreter⁴⁶ sowohl den Vorsitz in der neuen, eigenständigen Ratsformation für Auswärtige Angelegenheiten (die bisher von der amtierenden Ratspräsidentschaft geleitet wird) als auch das Amt eines Vizepräsidenten der Kommission für den Bereich Außenbeziehungen. Unklar ist gegenwärtig, inwieweit er dabei auch für das zivile Krisenmanagement der Kommission zuständig ist, das sich bislang auf die Generaldirektionen »Außenbeziehungen« und »Entwicklung und Humanitäre Hilfe« verteilt. Unterstützt werden soll er von dem neu zu schaffenden Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD), dessen genaue Zusammensetzung und Aufgabenstellung jedoch noch festgelegt werden müssen. Der Hohe Vertreter erhält gemäß Art. 42 Abs. 4 EUV/Lissabon ein Initiativrecht in der GSVP, das er auch in Zusammenarbeit mit der Kommission ausüben kann.

Mit dem »Doppelhut« aus Ratsvorsitz und Kommissionsvizepräsidentschaft weist der Lissabonner Vertrag dem Hohen Vertreter eine zentrale Rolle als Träger des Kohärenzprinzips in der GASP/GSVP zu. Maßnahmen der GSVP und der Kommission für ein bestimmtes Operationsgebiet können so in einem Vorschlag gebündelt werden, insbesondere durch gemeinsame Initiativen mit der Kommission. Von Beginn der Planungsphase an dürfte auf diese Weise eine stärkere Kohärenz erreicht werden.

Einschränkend stellen die Vertragsparteien in Erklärung 14 der Schlussakte zum Vertrag von Lissabon jedoch fest, dass die Schaffung des Hohen Vertreters mit seinem Doppelhut nicht zu einer Aufwertung der Kompetenzen der Kommission in den Entscheidungsverfahren der GSVP führt. Insbesondere das Initiativrecht in der GSVP, das der Hohe Vertreter gemäß Art. 42 Abs. 4 EUV/Lissabon »gegebenenfalls gemeinsam mit der Kommission« ausüben kann, ließe sich im Sinne der Kommission als Zuweisung von Initiativkompetenzen auslegen. Diese Interpretation wird

46 Der Autor weist darauf hin, dass die genannten Ämter sowohl von Frauen als auch von Männern ausgeübt werden können. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird hier nur die männliche Form verwendet.

deutlich ausgeschlossen: »Die Konferenz stellt ferner fest, dass der Kommission durch die Bestimmungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik keine neuen Befugnisse zur Einleitung von Beschlüssen übertragen werden und dass diese Bestimmungen die Rolle des Europäischen Parlaments nicht erweitern.«⁴⁷

Auch wenn diese Erklärung keine Rechtsverbindlichkeit entfaltet, ist anzunehmen, dass das Initiativrecht der Kommission nur in solchen Fällen zum Tragen kommt, in denen parallel zu einer GSVP-Operation auch eine Maßnahme zu einer sachlich damit verknüpften Initiative der Kommission beschlossen werden soll. Zusätzlich könnte die Schaffung des EAD – falls die bisherigen Kommissionsdelegationen in ihm aufgehen sollten – zu einer erhöhten Kohärenz in der Vertretung der EU vor Ort führen.

Das Europäische Parlament – weiter nur Zuschauer?

Für das Europäische Parlament (EP), das in der ESVP bisher nur eine marginale Rolle spielt, sieht der Vertrag von Lissabon eine Ausweitung der Informations- und Konsultationsrechte vor. Seit der dynamischen Entwicklung der ESVP hat das Parlament wiederholt Mitbestimmungs- und mehr Informationsrechte gefordert, etwa bei Entscheidungen über zivile und militärische Operationen oder bei der Ernennung des Hohen Vertreters.⁴⁸ Im Bereich der ESVP hat es 2004 einen Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung (SEDE) eingerichtet, nachdem in Art. 21 EUV/Nizza festgelegt worden war, dass die Befugnisse der Parlamentarier »Anfragen und Empfehlungen an den Rat« umfassen und sie über die »wichtigsten Aspekte und d[ie] grundlegenden Weichenstellungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik« zu unterrichten sind. Entgegen den Forderungen vieler Abgeordneter wurden die Kompetenzen des Parlaments in der GASP/ESVP bislang aber nur in Trippelschritten erweitert: Gemäß dem Lissabonner Vertrag führt nun der Hohe Vertreter – anstelle des jeweiligen Ratsvorsitzes – den Austausch mit dem EP, wofür er auch Sonderbeauftragte heranziehen kann. Das aber entspricht nur der bestehenden Praxis, einschließlich

eines bereits im Januar 2007 ernannten Persönlichen Repräsentanten des Hohen Vertreters für Parlamentarische Angelegenheiten in der GASP.⁴⁹ Zusätzlich ist die Zahl an Parlamentsdebatten über die Fortschritte bei der Durchführung der GASP/GSVP auf zwei pro Jahr erhöht worden (Art. 36 Abs. 2 EUV/Lissabon).

Von größter Bedeutung für die Beteiligung des Parlaments an den Entscheidungsprozessen der GSVP ist jedoch der neue Doppelhut des Hohen Vertreters, der künftig als Vizepräsident der Kommission dem Parlament gegenüber verantwortlich ist. Bereits seine Ernennung zum Kommissionsvizepräsidenten ist von der Zustimmung des EP abhängig, so dass der Hohe Vertreter de facto nur gemeinsam mit dem Parlament eingesetzt werden kann. Seine anderen Funktionen sind zwar rechtlich von seinem »Kommissionshut« unabhängig und wären auch bei einem Misstrauensvotum des EP gegen die Kommission nicht betroffen (Art. 18 Abs. 4 EUV/Lissabon). Die Einsetzung einer neuen Kommission, einschließlich des Hohen Vertreters als Vizepräsidenten, bedürfte jedoch der Zustimmung des EP. Die dauerhaft wirksame Ernennung eines Kandidaten gegen das Parlament wäre daher politisch nicht möglich.

In den Entscheidungsverfahren zur GASP/GSVP ist der Hohe Vertreter nun durch Art. 36 EUV/Lissabon verpflichtet, das Parlament zu den »wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen« zu hören und darauf zu achten, »dass die Auffassungen des Europäischen Parlaments gebührend berücksichtigt werden« (Art. 36 Abs. 1 Satz 2). Zusätzlich wird das Recht des EP, Anfragen und Empfehlungen an den Rat und den Hohen Vertreter zu richten, vertraglich festgeschrieben. Zusammen mit der partiellen Verantwortlichkeit des Hohen Vertreters gegenüber dem EP wird den Parlamentariern damit erstmals ein direkter Zugriff auf die Entscheidungen der GSVP ermöglicht.

Anwendung von »verstärkter Zusammenarbeit«

Ein umstrittenes Instrument zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der GASP/ESVP ist die Flexibilisierung der intergouvernementalen Entscheidungsverfahren in Form einer »verstärkten Zusammenarbeit«. Nach diesem Verfahren kann eine Gruppe von Mitgliedstaaten bei Fragen, in denen der Rat keine Einigung erzielt hat, weitere Integrationsschritte vor-

⁴⁷ 14. Erklärung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, Abs. 2, Schlussakte des Vertrags von Lissabon.

⁴⁸ Ben Crum, »Parliamentarization of the CFSP through Informal Institution-making? The Fifth European Parliament and the EU High-Representative«, in: *Journal of European Public Policy*, 13 (2006) 3, S. 383–401.

⁴⁹ Council of the European Union, *ESDP Newsletter* 4, Juli 2007, S. 4.

nehmen, ohne dass sich alle Mitgliedstaaten daran beteiligen müssen. Dieses Instrument ist »nur als letztes Mittel« (Art. 43a EUV/Nizza) in den Unionsvertrag eingefügt worden, wobei die beteiligten Staaten weiterhin den institutionellen Rahmen der Union zu nutzen haben und die verstärkte Zusammenarbeit mit dem EU-Recht vereinbar sein muss. In der GASP unterliegt das Instrument weiteren, hohen Restriktionen: Gemäß Art. 27b EUV/Nizza ist es nur zur Durchführung gemeinsamer Standpunkte und gemeinsamer Aktionen anwendbar, innerhalb der ESVP sogar generell ausgeschlossen. Bis heute ist die verstärkte Zusammenarbeit in der GASP daher ohne praktischen Nutzen geblieben.

Der Vertrag von Lissabon hebt diese Beschränkungen weitgehend auf: Erstmals wird die komplette GASP, einschließlich der GSVP, für die verstärkte Zusammenarbeit geöffnet. Im Bereich der GSVP ist dabei zu beachten, dass der Vertrag parallel auch noch die sogenannte Ständige Strukturierte Zusammenarbeit einführt, die auf die Zusammenarbeit beim Aufbau militärischer Fähigkeiten abzielt (siehe S. 22). Die verstärkte Zusammenarbeit und die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit sind also nicht zu verwechseln.

Um der Souveränität der Mitgliedstaaten auf diesem kritischen Feld Rechnung zu tragen, bestehen allerdings weiterhin besondere Vorbehalte bei der Nutzung der verstärkten Zusammenarbeit in der GASP/GSVP (Art. 326-334 AEUV). Voraussetzung für die Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit ist die Teilnahme von mindestens neun Mitgliedstaaten. Eine verstärkte Zusammenarbeit in der GASP kann vom Rat nur einstimmig beschlossen werden, und der Hohe Vertreter muss bei einem Antrag auf verstärkte Zusammenarbeit in der GASP/GSVP dazu Stellung nehmen, inwiefern sich der Beschluss auf die Kohärenz dieses Politikbereichs auswirken würde.

Politisch dürfte die Flexibilisierung der GSVP durch die verstärkte Zusammenarbeit ein beträchtliches Spaltpotential bergen, sollte eine Gruppe von neun oder mehr Mitgliedstaaten im Namen der Union sicherheitspolitisch tätig werden. Das Erfordernis der einstimmigen Ratsentscheidung stellt insofern auch eine Rückversicherung dar, dass es bei divergierenden Interessen innerhalb der Union nicht zu einem bloß scheinbar gemeinsamen EU-Handeln nach außen kommt. Sollte eine solche verstärkte Zusammenarbeit aber realisiert werden, wäre es auch hier der Hohe Vertreter, der für die Kohärenz mit dem Handeln der Union insgesamt und für die Koordination mit Rat

und Parlament zuständig wäre (Art. 328 EUV/Lissabon). Würde der Nizza-Vertrag fortbestehen, wäre die ESVP dagegen weiterhin von der verstärkten Zusammenarbeit ausgeschlossen.

Die bisherige Struktur der Entscheidungsträger in der ESVP wird durch den Lissabonner Vertrag also grundsätzlich beibehalten, wobei ein Teil der Modifikationen – wie die inhaltliche Aufspaltung des Rates nach Allgemeinen Angelegenheiten und Außenbeziehungen – das Primärrecht lediglich einer bereits existierenden Praxis annähert. Blicke es beim Vertrag von Nizza, würden diese Diskrepanzen zwischen politischer Praxis und vertraglichen Regeln fortbestehen oder sich sogar noch ausweiten. Im Mittelpunkt der Reformen für eine stärkere Kohärenz in der GASP und auch der ESVP steht das Amt des Hohen Vertreters, der durch sein Initiativrecht, welches er auch zusammen mit der Kommission ausüben kann, seinen Vorsitz in der Ratsformation für Außenbeziehungen und den zu schaffenden EAD die Dynamik der GSVP-Entscheidungsverfahren maßgeblich verändern dürfte.⁵⁰ Davon würde nicht zuletzt auch das Europäische Parlament profitieren, das über den Hohen Vertreter nun erstmals in die EU-Sicherheitspolitik eingebunden wäre. Diese zentrale institutionelle Reform ließe sich unter dem Vertrag von Nizza kaum umsetzen – eine große Chance zur Erhöhung der Kohärenz und zur Stärkung des demokratischen Elements bliebe also ungenutzt.

⁵⁰ Siehe beispielsweise den Sammelband von Cornelius Adebahr/Giovanni Grevi (Hg.), *The EU Foreign Service: How to Build a More Effective Common Policy*, Brüssel 2007 (EPC Working Paper 28).

Operative Maßnahmen und Fähigkeiten

Eine deutlichere Erweiterung der primärrechtlichen Regelungen sieht der Vertrag von Lissabon dort vor, wo es um operative Maßnahmen und den Aufbau von militärischen Fähigkeiten geht. Während die allgemeinen Bestimmungen zum Handlungsrahmen der ESVP im Grundsatz beibehalten worden sind, eröffnen sich hier weitreichende neue Aktions- und Kooperationsmöglichkeiten.

Das Aufgabenspektrum der ESVP

Die gemeinsame Verteidigungspolitik umfasst gemäß Art. 17 Abs. 1 UA. 2 EUV/Nizza die gesamte Nutzung militärischer Mittel im Dienste der GASP. Der Vertrag beschreibt das Aufgabenspektrum der ESVP wie folgt: »Die Fragen, auf die in diesem Artikel Bezug genommen wird, schließen humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen ein« (Art. 17 Abs. 2 EUV/Nizza).

Diese sogenannten »Petersberg-Aufgaben« gehen auf einen Aufgabenkatalog für militärisches Krisenmanagement zurück, den sich die WEU in der Petersberg-Erklärung 1992 gegeben hat und der von der EU bereits wörtlich in den 1997 unterzeichneten EUV/Amsterdam übernommen wurde.⁵¹ Dabei handelt es sich nicht um eine abschließende Liste, sondern um eine exemplarische, erweiterbare Aufzählung, wie die Formulierung »schließen [...] ein« impliziert. Interessanterweise enthält der Unionsvertrag mit diesem Katalog keine klare Begrenzung des Aufgabenspektrums nach geographischen Kriterien oder Konfliktintensität.

Der Vertrag von Lissabon nimmt nun eine umfassende Konkretisierung vor. Zunächst fällt auf, dass das Aufgabenspektrum in zwei separaten Normen geregelt wird, nämlich Art. 42 Abs. 1 und Art. 43 Abs. 1. Der Aufgabenkatalog in der Grundsatznorm der GSVP (Art. 42 Abs. 1) ist im Gegensatz zu den bisher gültigen Petersberg-Aufgaben abschließend formuliert und

definiert somit den operativen Zuständigkeitsbereich der gemeinsamen Verteidigungspolitik. Diese umfasst den Einsatz »ziviler und militärischer Mittel [...] bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen« (Art. 42 Abs. 1 Satz 2–3 EUV/Lissabon).

Damit wird das Aufgabenspektrum ausgreifender und unspezifischer als in den Petersberg-Aufgaben beschrieben. Gleichzeitig jedoch gibt es drei entscheidende Neuerungen. Erstens wird der Einsatz ziviler Mittel für GSVP-Operationen explizit in das Primärrecht aufgenommen; hier wird vor allem eine praktische Entwicklung nachvollzogen, da es sich beim Großteil der bisherigen ESVP-Operationen um zivile Einsätze handelt.⁵² Zweitens wird eine geographische Begrenzung auf Missionen außerhalb des Territoriums der Union (d.h. heißt ihrer Mitgliedstaaten)⁵³ festgeschrieben. Die Formulierung »Stärkung der internationalen Sicherheit« schließlich fungiert als Generalklausel und deckt alle Einsätze ab, die im Rahmen von Kapitel VII der VN-Charta zulässig sind. Dies gewährleistet die volle Kompatibilität und Parallelität der EU-Verteidigungsdimension mit dem VN-System, geht aber insofern über die Petersberg-Aufgaben hinaus, als nun auch Operationen zur Selbstverteidigung jenseits von Rettungseinsätzen⁵⁴ eingeschlossen werden, sofern sie außerhalb des Unionsgebietes stattfinden.

Die eigentliche Nachfolgeregelung zu den Petersberg-Aufgaben findet sich allerdings in Art. 43 Abs. 1 EUV/Lissabon, wo auf exemplarische Weise das in Art. 42 Abs. 1 vorgesehene Aufgabenspektrum konkretisiert wird (siehe Tabelle 2, S. 20).

⁵² Giji Gya, »ESDP and EU Mission update«, in: *European Security Review*, 36 (Dezember 2007), <www.isis-europe.org/pdf/2007_artrel_77_esr36esdpmission-update.pdf> (eingesehen am 26.9.2008).

⁵³ Gemäß Art. 52 EUV/Lissabon erstreckt sich das Geltungsgebiet des Unionsvertrags auf das Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedstaaten.

⁵⁴ Rettungseinsätze wie bewaffnete Evakuierungen waren auch Bestandteil der Petersberg-Aufgaben.

⁵¹ Kielmansegg, *Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union* [wie Fn. 23], S. 148.

Tabelle 2
Konkretisierung des ESVP-Aufgabenspektrums durch den Vertrag von Lissabon

Vertrag von Nizza	Vertrag von Lissabon
<ul style="list-style-type: none"> ▶ humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze ▶ friedenserhaltende Aufgaben ▶ Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung ▶ friedensschaffende Maßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze ▶ friedenserhaltende Aufgaben ▶ Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung ▶ friedensschaffende Maßnahmen ▶ gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen ▶ Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung ▶ Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens ▶ Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten ▶ Bekämpfung des Terrorismus als Missionsziel ▶ Unterstützung für Drittländer bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet

Diese Ausdifferenzierung der Aufgabentypen stellt insgesamt keine substantielle Erweiterung, sondern eine Konkretisierung der klassischen Petersberg-Aufgaben dar. Dabei werden lediglich Entwicklungen aufgegriffen, die in der Praxis der ESVP bereits vollzogen worden sind. In der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) von 2003 wurde das Aufgabenspektrum des EU-Krisenmanagements bereits in dieser Weise präzisiert, während »Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten« ebenso wie »Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung« zum festen Kanon der bisherigen ESVP-Einsätze gehörten.⁵⁵ Als inhaltliche Erweiterung der Petersberg-Aufgaben ist allein Art. 43 Abs. 1 Satz 2 zu werten: Hier wird festgelegt, dass »mit allen diesen Missionen [...] zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden [kann],

⁵⁵ Beispielsweise handelt es sich bei dem Einsatz EUSEC RD CONGO bereits um eine militärische Beratungsoperation.

unter anderem auch durch die Unterstützung für Drittländer bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet«. Diese Formulierung, die ebenfalls bereits in der ESS eingeführt wurde, legt Terrorismusbekämpfung zwar nicht als Aufgabentyp, wohl aber als zulässiges Missionsziel fest. Auch hier würde ein Fortbestehen des Vertrags von Nizza zwar erneut zu Lasten der Klarheit gehen, das mögliche Aufgabenspektrum der ESVP aber nicht sonderlich einschränken.

Zivile und militärische Mittel für operative Maßnahmen der Union

Die EU ist gegenwärtig nicht berechtigt, eigene Kräfte für ihre operativen Maßnahmen aufzustellen. Im Vertrag von Nizza wird jedoch primärrechtlich nicht geregelt, mit welchen Mitteln die EU operative Maßnahmen ausführen soll. Im Zuge der Entwicklung der ESVP haben die Mitgliedstaaten im Rat daher die Organisationsform für gemeinsam einzusetzende Streitkräfte festgelegt. Dabei betonten sie, nicht den Aufbau eigener, integrierter europäischer Streitkräfte anzustreben, sondern die jeweiligen nationalen Streitkräfte auf freiwilliger Basis verfügbar machen zu wollen. Mit dem sogenannten *Helsinki Headline Goal* (HHG) verabschiedeten sie ein Streitkräftekonzept für die EU, das auf dem Rückgriffs- und dem Freiwilligkeitsprinzip beruht.⁵⁶ Dies bedeutet, dass die Union für ihre operativen Maßnahmen auf die zivilen und militärischen Mittel der Mitgliedstaaten (und gegebenenfalls der Nato)⁵⁷ zurückgreift und diese Mittel von den EU-Staaten freiwillig zur Verfügung gestellt werden. Im HHG (dem mittlerweile das *Headline Goal 2010*⁵⁸ gefolgt ist, ergänzt um ein *Civilian Headline Goal*⁵⁹) formulierte die Union dafür einen militärischen Bedarfskatalog an Streitkräften, die für gemeinsame Operationen der sogenannten »Europäischen Schnellen Eingreiftruppe« maximal verfügbar sein sollten. Auf Basis dieses Kata-

⁵⁶ Kielmansegg, »Die verteidigungspolitischen Kompetenzen der Europäischen Union« [wie Fn. 36].

⁵⁷ Gemäß dem Berlin-Plus-Abkommen von 2002 kann die Union bei ihren militärischen Operationen nach Absprache auf Strukturen und Fähigkeiten der Nato zugreifen, insbesondere auf das Nato-Hauptquartier SHAPE zur Führung von Operationen.

⁵⁸ General Affairs and Foreign Relations Council, *Headline Goal 2010*.

⁵⁹ General Affairs and Foreign Relations Council, *Civilian Headline Goal 2010*.

logs, der gemäß den potentiell zur Verfügung stehenden Einheiten kontinuierlich aktualisiert wird, hat man bei den bisherigen ESVP-Operationen in spezifischen Verfahren⁶⁰ die erforderlichen Mittel zusammengestellt. Eine Pflicht, sich mit Streitkräften zu beteiligen, existiert für die Mitgliedstaaten aufgrund der »nur« völkerrechtlichen Verbindlichkeit von gemeinsamen Aktionen nicht. Alle bisherigen militärischen Operationen sind denn auch jeweils nur von einer Gruppe EU-Staaten durchgeführt worden.

Auch in diesem Bereich kodifiziert der Vertrag von Lissabon die bestehende Praxis, schreibt damit aber eine Flexibilisierung in der Durchführung von GSVP-Operationen fest. In der Grundsatznorm von Art. 42 Abs. 1 wird zunächst festgehalten, dass die Union »diese Aufgaben mit Hilfe der Fähigkeiten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden«, erfüllt (Rückgriffsprinzip). In Art. 42 Abs. 3 wird zudem die bisher ebenso schon praktizierte Nutzung von multinationalen Truppenverbänden im Rahmen der Union sanktioniert.⁶¹ Art. 42 Abs. 5 in Verbindung mit Art. 44 aber sieht die Möglichkeit einer »Koalition der Willigen« unter dem Dach der EU vor – das bedeutet, dass die Durchführung von operativen Maßnahmen an eine Gruppe von Mitgliedstaaten übertragen werden kann. Dabei schreibt Art. 44 Abs. 2 dieser Gruppe von Staaten eine (bisher faktisch ebenfalls schon bestehende) Unterrichtungspflicht vor, insbesondere falls sich »schwerwiegende Konsequenzen« aus der Durchführung der Mission ergeben. Eine materielle Beteiligung aller Mitgliedstaaten ist nicht notwendig. Somit kann eine Operation – wenn alle EU-Mitglieder im Rat zugestimmt haben – von denjenigen Mitgliedstaaten durchgeführt werden, »die dies wünschen und über die für eine derartige Mission erforderlichen Fähigkeiten verfügen« (Art. 44 Abs. 1).

Finanzierung von operativen Maßnahmen

Eine weitere strukturelle Besonderheit der ESVP ist die Finanzierung ihrer operativen Maßnahmen. Art. 28 EUV/Nizza enthält Finanzbestimmungen zur GASP,

in denen festgelegt wird, dass operative Ausgaben im Zusammenhang mit der Durchführung von GASP-Maßnahmen zwar generell zu Lasten des EG-Haushalts gehen, davon jedoch »Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen« ausgenommen sind (Art. 28 Abs. 3). Damit werden also zivile ESVP-Operationen aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert, militärische hingegen nicht. Zur Finanzierung militärischer Operationen hat der Rat im Jahr 2004 auf Basis von Art. 13 in Verbindung mit Art. 28 Abs. 3 UA. 2 EUV/Nizza den sogenannten »Athena-Mechanismus« geschaffen.⁶² Nach dieser Regelung werden die »gemeinsamen Kosten«⁶³ gemäß dem Bruttosozialprodukt-Schlüssel auf sämtliche Mitgliedstaaten verteilt, während alle anderen Kosten auf Basis des »costs lie where they fall«-Prinzips von den teilnehmenden Staaten zu tragen sind.⁶⁴ Dieser Mechanismus wurde bereits bei den bisherigen Operationen genutzt und bis heute mehrfach angepasst, zum Beispiel durch die Einführung eines »early financing process« zur Finanzierung von Vorbereitungsmaßnahmen für ESVP-Operationen. An diesem Mechanismus können sich die Mitgliedstaaten freiwillig beteiligen – bisher sind 18 Mitgliedstaaten Partei.⁶⁵ Ein großer Kritikpunkt bei der Athena-Regelung ist jedoch, dass hier das Europäische Parlament, anders als bei einer Finanzierung über den Gemeinschaftshaushalt, keinerlei Kontrollrechte besitzt und damit gänzlich von Entscheidungen über militärische Operationen und von deren Kontrolle ausgeschlossen ist.

⁶² Die aktuelle Fassung des »Athena-Mechanismus« findet sich in der Council Decision 2007/384/CFSP of 14 May 2007 establishing a mechanism to administer the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena). Eine genauere Analyse bei David Scannell, »Financing ESDP Military Operations«, in: *European Foreign Affairs Review*, 9 (2004) 4, S. 529–549.

⁶³ Die genauen Bestandteile der gemeinsamen Kosten sind in Annex I-III der Council Decision 2007/384/CFSP (Athena) festgelegt. Sie betreffen insbesondere Kosten für die Vorbereitung, die Administration und die jeweilige Operationsführung.

⁶⁴ Im Verhältnis zu den Gesamtkosten für eine militärische Operation machten die gemeinsamen Kosten bei den bisherigen ESVP-Operationen aufgrund der restriktiven Anwendungsliste weniger als 10 Prozent aus. Siehe EU Council Secretariat, *Financing of ESDP Operations*, 2007, S. 3.

⁶⁵ Der »early financing mechanism« wurde durch die Athena-Revision gemäß Council Decision 2005/68/CFSP von Januar 2005 eingeführt, wobei sich die Mitgliedstaaten separat entscheiden können, ob sie sich an der Frühfinanzierung beteiligen wollen. Siehe EU Council Secretariat, *Financing of ESDP Operations*, 2007, S. 3.

⁶⁰ Siehe Ondarza, *EU Military Deployment* [wie Fn. 37].

⁶¹ Das Spektrum der multinationalen Truppenverbände von EU-Mitgliedstaaten reicht vom 60 000 Mann starken Eurokorps (Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Spanien) bis hin zu kleineren Einheiten wie dem Polnisch-Litauischen *Peace Force Battalion*. Siehe Burkhard Schmitt, »European Capabilities: How Many Divisions?«, in: Gnesotto (Hg.), *EU Security and Defence Policy* [wie Fn. 3], S. 89–110 (103).

Dieser Sonderstatus bei der Finanzierung von militärischen GSVP-Operationen und die daraus folgende Ausgrenzung des Parlaments wurden in den Vertrag von Lissabon übernommen (Art. 41 Abs. 2). Neu eingeführt wurde hingegen eine primärrechtliche Regelung zur Finanzierung von Vorbereitungsmaßnahmen für GSVP-Operationen. Gemäß Art. 41 Abs. 3 wird auch hier zwischen zivilen und militärischen Operationen unterschieden. Auf der einen Seite wird ein besonderes Verfahren für die Sofortfinanzierung von Initiativen im Rahmen der GASP festgelegt, einschließlich der Vorbereitung von zivilen Operationen (Art. 41 Abs. 3 UA. 1). Auf der anderen Seite wird ein »Anschubfonds« aus Beiträgen der Mitgliedstaaten gebildet, der Vorbereitungsmaßnahmen für militärische Operationen finanzieren soll. Da die Einzelheiten dieses Anschubfonds gemäß Art. 41 Abs. 3 UA. 2 erst nach Inkrafttreten des Vertrags vom Rat beschlossen werden, ist ein Vergleich zum bestehenden Athena-Mechanismus und dem »early financing process« noch nicht möglich. Ursprünglich war geplant, die Details dieser Frühfinanzierung während der französischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 unter den Mitgliedstaaten zu verhandeln. Da aber auch eine Überarbeitung des Athena-Mechanismus vorgesehen ist, die regelmäßig alle 18 Monate stattfindet, wird der Aspekt der Finanzierung von militärischen Operationen auch unabhängig vom Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags in den nächsten Monaten zwischen den Mitgliedstaaten im Rat verhandelt werden. Dass es zu der von Frankreich angestrebten Ausweitung der Gemeinschaftsfinanzierung in einigen Bereichen (etwa bei der strategischen Verlegefähigkeit) kommt, scheint angesichts des fortgesetzten Widerstands von großen Beitragszahlern wie Deutschland aber eher unwahrscheinlich.

Insgesamt ist für die Finanzierung zu konstatieren, dass die Neuerungen vor allem bestehendes Sekundärrecht im Primärrecht verankern würden. Sowohl nach dem Nizza- als auch nach dem Lissabonner Vertrag wird die Finanzierung der ESVP intransparent zwischen den Mitgliedstaaten ausgehandelt, während das Parlament außen vor bleibt.

Ständige Strukturierte Zusammenarbeit

Mit der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) führt Art. 46 des Lissabonner Vertrags in Verbindung mit Art. 42 Abs. 6 ein neues Flexibilisierungsinstrument in den Unionsvertrag ein. Anders als die

»verstärkte Zusammenarbeit« (siehe S. 17) zielt die SSZ allein auf den Aufbau von operativen militärischen Fähigkeiten für die GSVP ab. Um die SSZ begründen zu können, müssen die beteiligungswilligen Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer militärischen Fähigkeiten bestimmte Kriterien erfüllen und Verpflichtungen für eine zukünftige engere militärische Zusammenarbeit eingehen (Art. 46 Abs. 1). Die entsprechenden Kriterien sind in einem separaten, dem Vertrag von Lissabon beigefügten »Protokoll über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit« festgelegt. Als Aufnahmekriterien genannt werden die Ausweitung der verteidigungsintensiven Ausgaben, die Beteiligung an der EVA und die Fähigkeit, sich bis spätestens 2010 an einem »Gefechtsverband« zu beteiligen.⁶⁶ Diese Zusammenarbeit zielt also darauf ab, den Aufbau einer besonders leistungsfähigen verteidigungspolitischen Gruppe von Mitgliedstaaten innerhalb der Union zu ermöglichen.

Von Bedeutung ist dabei das Entscheidungsverfahren zur Gründung der SSZ: Nach einer Mitteilung der beteiligungswilligen Mitgliedstaaten an den Hohen Vertreter und den Rat erlässt der Rat mit qualifizierter Mehrheit gemäß Art. 238 Abs. 3 Buchstabe a AEUV einen Beschluss über die Begründung der Zusammenarbeit. Dabei ist keine Mindestzahl an teilnehmenden Mitgliedstaaten festgesetzt, und eine spätere Teilnahme, ein Ausschluss oder ein Austritt eines Mitgliedstaates ist jederzeit möglich.⁶⁷ Damit ist die SSZ deutlich offener und flexibler gestaltet als die verstärkte Zusammenarbeit; sie stellt einen von zwei Ausnahmefällen der GSVP dar, in denen mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird.⁶⁸ Es ist daher zu erwarten, dass dieses Flexibilisierungsinstrument in der Praxis eher genutzt wird als die verstärkte Zusammenarbeit und auch politisch ein deutlich geringeres Spaltpotential aufweist. Problematisch könnte die SSZ jedoch dann werden, wenn sich in ihrem Rahmen ein »Direktorium« der großen Mitgliedstaaten herausbildet, das auch in der Entscheidungsfindung zu allgemeinen GSVP-Operationen eine Sonderstellung für sich beanspruchen könnte. Allerdings will man in der Ständi-

⁶⁶ Protokoll über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit nach Art. 42 des Vertrags über die Europäische Union, Schlussakte des Vertrags von Lissabon.

⁶⁷ Art. 46 Abs. 2–5 EUV/Lissabon. Der Rat entscheidet dabei mit qualifizierter Mehrheit, wobei sich an der Abstimmung nur jene Mitglieder des Rates beteiligen, welche die teilnehmenden Staaten vertreten. Die anderen Mitgliedstaaten nehmen jedoch ebenfalls an den Ratssitzungen teil.

⁶⁸ Die zweite Ausnahme sind Beschlüsse über die Funktionsweise der EVA.

gen Strukturierten Zusammenarbeit die dauerhafte Kohärenz und Einbeziehung aller dadurch gewährleisten, dass die nicht teilnehmenden Staaten formell – ohne Stimmrecht – in die Entscheidungsfindung integriert werden.

Sollte der Vertrag von Nizza fortbestehen, wäre eine solche Zusammenarbeit beim Aufbau von Streitkräften mangels rechtlicher Grundlage nicht im Rahmen der EU-Strukturen möglich. Da anzunehmen ist, dass EU-Mitglieder wie Frankreich auch bei einem Scheitern des Lissabonner Vertrags ein Interesse daran haben, eine Gruppe von militärisch besonders leistungsfähigen Staaten zu bilden, bestünde dann die Gefahr, dass sie eine solche Zusammenarbeit außerhalb der Union umsetzen. Anders als bei der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit könnten in diesem Fall die nicht beteiligten Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen von dieser Gruppe informationell ausgeschlossen werden.

Reformen in der rüstungspolitischen Zusammenarbeit

Ein sensibler Bereich der ESVP ist die rüstungspolitische Zusammenarbeit, da sie sowohl die Souveränität der Mitgliedstaaten als auch ihre Beschaffungs-, Industrie- und Arbeitsmarktpolitik berührt. Deshalb sind gegenwärtig durch Art. 296 Abs. 1 Buchstabe b EGV die Erzeugung und der Handel von Waffen, Munition und Kriegsmaterial von den Regelungen des Gemeinsamen Markts ausgenommen. Diese Bestimmung ist unverändert in Art. 346 Abs. 1 Buchstabe b AEUV übernommen worden.⁶⁹ Außerhalb der Union gibt es indes zahlreiche bilaterale und multilaterale Rüstungsk Kooperationen, sowohl projektbasiert (z.B. der Eurofighter) als auch in institutionellem Rahmen (etwa OCCAR).⁷⁰

Um diese verschiedenen Projekte unter dem Dach der Union zu bündeln und zu koordinieren, sah der VVE die Schaffung einer Europäischen Verteidigungs-

agentur (EVA) vor (Art. I-41 Abs. 3 in Verbindung mit Art. III-311 VVE). Auf Basis von Art. 17 Abs. 1 UA. 3 EUV/Nizza, der eine rüstungspolitische Zusammenarbeit der gemeinsamen Verteidigungspolitik zuordnet,⁷¹ wurde die EVA – im Vorgriff auf den VVE – bereits 2004 durch eine gemeinsame Aktion gegründet.⁷² Im Vertrag von Lissabon ist sie daher nicht mehr als geplante, sondern in Art. 42 Abs. 3 UA. 2 in Verbindung mit Art. 45 als bestehende Agentur der Union enthalten.⁷³ Bei der EVA handelt es sich um eine Form der flexiblen Integration; gemäß Art. 45 Abs. 2 EUV/Lissabon steht es allen Mitgliedstaaten offen, sich an ihr zu beteiligen oder nicht.⁷⁴ Insgesamt übernimmt der Vertrag von Lissabon also die bestehenden rüstungspolitischen Kompetenzen der EU und schreibt lediglich die bereits existierende Verteidigungsagentur fest.

⁷¹ In dem Unterabsatz heißt es: »Die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik wird in einer von den Mitgliedstaaten als angemessen erachteten Weise durch eine rüstungspolitische Zusammenarbeit zwischen ihnen unterstützt.«

⁷² General Affairs and External Relations Council, Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the Establishment of the European Defence Agency.

⁷³ Die Aufgaben der EVA umfassen die Ermittlung der Ziele im Bereich der militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten, die Harmonisierung des operativen Bedarfs, die Koordination multilateraler Projekte zur Erfüllung der Ziele im Bereich der militärischen Fähigkeiten, die Unterstützung der Forschung auf dem Gebiet der Verteidigungstechnologie sowie die Stärkung der industriellen und technologischen Basis des Verteidigungssektors. Siehe detailliert in Art. 45 Abs. 1 EUV/Lissabon.

⁷⁴ Mittlerweile nehmen jedoch alle Mitgliedstaaten an der EVA teil – bis auf Dänemark, das sich qua Opt-Out generell nicht an der GASP/ESVP beteiligt.

⁶⁹ Mittlerweile haben sich indes 24 der 27 EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der EVA auf einen freiwilligen Verhaltenskodex für den Rüstungsmarkt geeinigt. Siehe Europäische Verteidigungsagentur, *Code of Conduct on Defence Procurement*, 2007.

⁷⁰ Eine Übersicht zu den verschiedenen Kooperationen auf dem europäischen Rüstungsmarkt findet sich bei Joachim Rohde, *Rüstung in Europa. Zwänge und Optionen zur Optimierung europäischer Rüstungsprozesse*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2004 (SWP-Studie 25/04), S. 17–21.

Eine flexible Beistandsverpflichtung?

Eine der umstrittensten Fragen der ESVP betrifft die gegenseitige Beistandspflicht zwischen den EU-Mitgliedstaaten im Falle eines bewaffneten Angriffs, wie sie für die Nato-Staaten in Art. 5 des Nordatlantikvertrags und für die WEU-Mitglieder in Art. V des WEU-Vertrags vorgesehen ist. Bemerkenswerterweise führt der Vertrag von Lissabon erstmals eine Beistandsklausel in den EU-Rahmen ein, ordnet diese aber besonderen Vorbehaltsklauseln unter.

In der Normstruktur des Unionsvertrags gehört eine Beistandspflicht nach Art. 17 Abs. 1 EUV/Nizza bzw. Art. 42 Abs. 2 EUV/Lissabon nicht zur gemeinsamen Verteidigungspolitik, sondern zur Zielperspektive der gemeinsamen Verteidigung. Seit den Verhandlungen zum Amsterdamer Vertrag und der schrittweisen Festlegung der ESVP ist jedoch unter den EU-Mitgliedstaaten wiederholt diskutiert worden, ob der in den Zielen der GASP postulierten »gegenseitigen Solidarität« (Art. 11 Abs. 2 EUV/Nizza) durch eine militärische Beistandspflicht Ausdruck verliehen und auch die WEU-Beistandsklausel in den Unionsvertrag integriert werden sollte.⁷⁵ Diese Frage ist in zweierlei Hinsicht besonders heikel. Zum einen würde sich die Union damit in ein Militärbündnis verwandeln und – anders als die faktisch bedeutungslose WEU – in direkte Konkurrenz zur Nato treten. Auf der anderen Seite müssten die bisher bündnisfreien Staaten ihren Neutralitätsstatus aufgeben, der zum Teil sogar in den nationalen Verfassungen festgeschrieben ist.⁷⁶ Dementsprechend wurde eine Integration der WEU-Beistandsklausel in Amsterdam und Nizza abgelehnt und die gemeinsame Verteidigung, wie aufgezeigt, auch im Vertrag von Lissabon außerhalb der aktuell gültigen Unionskompetenzen belassen.

Eine erste Nuancierung nimmt der Lissabonner Vertrag jedoch durch die Auflösung des Verhältnisses

zwischen EU und WEU vor.⁷⁷ Nach Einführung einer Beistandsklausel im VVE sah der Vorschlag des Europäischen Konvents zunächst vor, ein im Vertrag von Nizza enthaltenes Protokoll über die Zusammenarbeit mit der WEU zu streichen.⁷⁸ Nachdem die vom Konvent formulierte Beistandsklausel geändert worden war, nahm die folgende Regierungskonferenz dieses Protokoll jedoch wieder in die endgültige Fassung des VVE auf.⁷⁹ Die Schlussakte des Vertrags von Lissabon verzichtet allerdings erneut auf dieses Protokoll, so dass die WEU nunmehr an keiner Stelle des Unionsvertrags erwähnt wird – bei Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags würde sie damit de facto abgeschafft.⁸⁰

In den Verhandlungen zum VVE hatten sich vor allem Deutschland, Frankreich, Belgien und Luxemburg dafür starkgemacht, eine militärische Beistandsklausel⁸¹ in den EU-Vertrag aufzunehmen. Damit

⁷⁷ So wurden beispielsweise das Satellitenzentrum und das WEU-Institut für Sicherheitsstudien in die EU überführt (siehe Fn. 9, 10). Heute sind von der WEU nur noch die parlamentarische Versammlung, das Generalsekretariat und der Brüsseler Vertrag einschließlich der Beistandsklausel übrig.

⁷⁸ Andreas Metz, *Die Außenbeziehungen der Europäischen Union nach dem Vertrag über eine Verfassung für Europa. Eine Untersuchung aus kompetenzrechtlicher Sicht – mit Erläuterungen zu den Außenkompetenzen nach dem Vertrag von Nizza*, Berlin 2007, S. 285.

⁷⁹ 24. Protokoll zu Art. I-41 Abs. 2 der Verfassung, VVE.

⁸⁰ Einzig übrig geblieben als aktive Institution der WEU ist die parlamentarische Versammlung, die sich seit 2000 als »Europäische Versammlung für Sicherheit und Verteidigung« bezeichnet und als Vertretung der nationalen Parlamente eine Einbindung in die ESVP fordert. Diese erscheint nach der Aufwertung des Europäischen Parlaments durch den Lissabonner Vertrag aber unwahrscheinlicher denn je.

⁸¹ Die Beistandsklausel ist nicht zu verwechseln mit der ebenfalls durch den Vertrag von Lissabon eingeführten Solidaritätsklausel gemäß Art. 222 AEUV, die sich gegen Bedrohungen im Innern richtet und daher nicht Teil der ESVP ist. Die Solidaritätsklausel ermöglicht den Einsatz aller der Union zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel, um innerhalb des Hoheitsgebiets eines EU-Staates bei einer Naturkatastrophe, einem terroristischen Angriff oder einer anderen von Menschen verursachten Katastrophe Hilfe zu leisten. Dieser Einsatz geschieht jedoch nur auf Ersuchen der politischen Organe des jeweiligen Mitgliedstaates. Da die Solidaritätsklausel kein Bestandteil der ESVP ist, wird sie an dieser Stelle nicht gesondert behandelt.

⁷⁵ Vanda Knowles/Silke Thomson-Pottebohm, »The UK, Germany and ESDP: Developments at the Convention and the IGC«, in: *German Politics*, 13 (2004) 4, S. 581–604.

⁷⁶ Der völkerrechtliche Status der Neutralität ist mit der Beteiligung an einer militärischen Beistandsklausel unvereinbar. Insbesondere im Falle Maltas und Österreichs, deren Neutralität verfassungsrechtlich verankert ist, wäre daher für die Teilnahme an einem Militärbündnis eine Verfassungsänderung notwendig.

sollte der Weg zu einer »Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion« eröffnet werden. Die vier Staaten forderten die Einführung einer solchen Klausel aus funktionalen sicherheitspolitischen Gründen, da sich nicht nur die militärischen Fähigkeiten und Strukturen, die für Krisenmanagement im Rahmen der ESVP bzw. für militärischen Beistand erforderlich sind, weitgehend überlappen, sondern auch der Übergang von Krisenmanagement zu Selbstverteidigung fließend sein könnte. Der Konvent sah daher zunächst eine Beistandsklausel auf Basis eines Opt-In der beteiligungswilligen Mitgliedstaaten vor; demnach sollten diese einander im Falle eines bewaffneten Angriffs »alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe« leisten (Art. I-40 Abs. 7 VVE-Konventsentwurf). Nach Einspruch der bündnisfreien Staaten einigte sich die Regierungskonferenz 2003/2004 dann aber auf eine grundlegende Änderung dieser Beistandsklausel. Die neue Fassung wurde wörtlich in den Vertrag von Lissabon übernommen: »Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt« (Art. 42 Abs. 7).

Überraschend an dieser Festlegung ist zunächst, dass die Beistandsklausel nicht mehr nur mit Blick auf die engere Zusammenarbeit einer Gruppe von Mitgliedstaaten formuliert wird, sondern als allgemeingültige Vorschrift des Unionsvertrags. Für die bündnisfreien Staaten war diese Beistandsklausel nur deshalb akzeptabel, weil sie an zwei Vorbehalte geknüpft wurde. Erstens reduziert die sogenannte »irische Klausel«, die dem »besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten« gilt,⁸² den Verpflichtungsgehalt der Beistandsregel für diese Staaten. Dadurch sind die neutralen Mitgliedstaaten von einer militärischen Beistandspflicht ausgenommen, auch wenn sie gleichwohl »alle in ihrer Macht stehende Hilfe« (Hervorhebung d. A.) zu leisten haben. Eine Abschaffung der Neutralität, wie sie in Irland während der Debatte über den Lissabonner Vertrag befürchtet wurde, ergibt sich aus der Beistandsklausel also nicht. Zweitens wurde auch ihr

Inhalt modifiziert, indem die explizite Erwähnung von militärischer Hilfeleistung, die im Konventsentwurf noch aufgetaucht war, wegfiel.⁸³ Obwohl die Beistandsklausel des Lissabonner Vertrags damit qualitativ hinter dem WEU- und dem Nato-Vertrag zurückbleibt, bedeutet die in ihr enthaltene Verpflichtung einen bemerkenswerten sicherheitspolitischen Integrationsschritt, der über den Vertrag von Nizza weit hinausgeht.

Politisch mindestens ebenso brisant sind die sicherheits- und verteidigungspolitischen Beziehungen zwischen EU und Nato. Momentan gehören 21 der 27 EU-Mitgliedstaaten der Atlantischen Allianz an, und beide Organisationen engagieren sich im militärischen Krisenmanagement, teilweise parallel in denselben Ländern (z.B. Afghanistan oder dem Kosovo). Das Verhältnis zur Nato hat daher beim Aufbau der ESVP von Beginn an eine entscheidende Rolle gespielt.⁸⁴ Rechtlich gesehen sind alle Nato-Mitglieder verpflichtet, keine dem Nordatlantikvertrag widersprechenden Verpflichtungen einzugehen (Art. 8 Nordatlantikvertrag). Darüber hinaus enthält die Grundsatznorm zur ESVP in Art. 17 Abs. 1 UA. 2 EUV/Nizza folgende Bestimmung für das Verhältnis zur Nato: Die Verteidigungspolitik der EU achtet die »Verpflichtungen einiger Mitgliedstaaten, die ihre gemeinsame Verteidigung in der Nordatlantikvertragsorganisation (Nato) verwirklicht sehen«, und ist »vereinbar mit der in jenem Rahmen festgelegten gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik«. Von besonderer Bedeutung ist die Vereinbarkeitsklausel im zweiten Teil dieser Norm, da sie sich auf die im Nato-Rahmen tatsächlich durchgeführte Politik, einschließlich des Krisenmanagements, bezieht. Obwohl die konkreten Rechtsfolgen der Norm umstritten sind,⁸⁵ ist aus ihr für die Praxis implizit vor allem eine generelle Verpflichtung zu Dialog und Kooperation zwischen beiden Organisationen abzuleiten.⁸⁶

⁸³ Dies ändert nichts daran, dass »alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung« gerade auch militärische Mittel weiterhin mit einschließt. Siehe von Kielmansegg, *Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union* [wie Fn. 23], S. 213.

⁸⁴ Anthony King, »The Future of the European Security and Defence Policy«, in: *Contemporary Security Policy*, 26 (2005) 1, S. 44–61.

⁸⁵ So sieht Dietrich, »Die rechtlichen Grundlagen der Verteidigungspolitik der Europäischen Union« [wie Fn. 15], in Art. 17 Abs. 1 UA. 2 Halbs. 2 EUV/Nizza einen impliziten Vorrang der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Nato gegenüber jener der EU begründet, da die EU-Staaten dazu verpflichtet seien, dass ihre gemeinsame Verteidigungspolitik tatsächlich mit der Nato-Politik zu vereinbaren ist. Kiel-

⁸² Diese Klausel zum Schutz der Neutralität ist an vier weiteren Stellen im Lissabonner Vertrag verankert – in Art. 41 Abs. 2 UA. 2, im Protokoll zur Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit sowie den Erklärungen 13 und 14 zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in der Schlussakte.

Der Vertrag von Lissabon hat diese Norm einschließlich der Vereinbarkeitsklausel in Art. 42 Abs. 2 UA. 2 übernommen. Mit der Einführung der Beistandsklausel für alle Mitgliedstaaten in Art. 42 Abs. 7, die den Kernbereich der Nato berührt, schafft er jedoch einen weiteren Überschneidungspunkt zwischen Union und Atlantischer Allianz. Die Beistandsklausel wird daher in Art. 42 Abs. 7 UA. 2 einem zweiten Vorbehalt unterworfen, der das Achtungsgebot gegenüber den Verpflichtungen des Nato-Vertrags noch einmal wiederholt und bestimmt, dass die Nato »für die ihr angehörenden Staaten weiterhin das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung und das Instrument für deren Verwirklichung ist«. Damit wird deutlich, dass die Beistandsklausel im Lissabon-Vertrag die Union nicht zum Aufbau eigener Bündnisstrukturen⁸⁷ berechtigt, sondern ausschließlich eine horizontale Beistandspflicht zwischen den Mitgliedstaaten begründet. Die Funktionen einer Bündnisorganisation zur kollektiven territorialen Selbstverteidigung bleiben somit weiterhin der Nato vorbehalten. Daher ist die Einführung der Beistandsklausel durch den Lissaboner Vertrag letztlich eher als integrations- denn als sicherheitspolitisch bedeutsamer Schritt zu werten. Die primärrechtlichen Grundlagen für die Beziehungen zwischen Nato und EU werden jedenfalls in ihrer aktuellen – nicht spannungsfreien – Form belassen.

mansegg, »Die verteidigungspolitischen Kompetenzen der Europäischen Union« [wie Fn. 36], geht hingegen davon aus, dass lediglich im Falle eines Widerspruchs ein Vorrang der Nato bestehe, während die sonstige Festlegung der gemeinsamen Verteidigungspolitik der EU unberührt bleibe.

86 In der Praxis sind die Beziehungen zwischen den beiden Organisationen sehr konfliktgeladen; mitunter ist sogar von einem »frozen conflict« die Rede, bei dem nur die notwendigen, vertraglich vorgeschriebenen Informationen ausgetauscht würden. Siehe Stephanie Hofmann/Christopher Reynolds, *EU-NATO Relations. Time to Thaw the »Frozen Conflict«*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2007 (SWP Comments 12/07).

87 Unter Bündnisstrukturen sind u.a. integrierte Kommandostrukturen zu verstehen, wie sie in der Nato existieren. Diese Kompetenz würde sich erst aus einem Beschluss zugunsten der gemeinsamen Verteidigung gemäß Art. 42 Abs. 2 EUV/Lissabon ergeben.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der Vertrag von Lissabon sieht eine umfangreiche Erweiterung der primärrechtlichen Grundlagen des nun »Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik« (GSVP) genannten Politikbereichs vor. Dabei sollen der grundsätzliche Handlungsrahmen, der die GSVP als integralen Bestandteil der GASP definiert, sowie die Kompetenzzuordnung von gemeinsamer Verteidigungspolitik in Abgrenzung zur gemeinsamen Verteidigung übernommen werden. Aufbauend auf der »schrittweisen Festlegung« der ESVP werden zudem bedeutende praktische Entwicklungen wie die Gründung der EVA, die Erweiterung des Aufgabenspektrums und die Durchführung von Operationen durch Gruppen von Mitgliedstaaten im Primärrecht verankert. Mit drei zentralen Reformen geht der Vertrag von Lissabon deutlich über das bestehende Recht hinaus – sie dürften die künftige Entwicklung, die Entscheidungsprozesse und die Durchführung der GSVP maßgeblich beeinflussen.

Erstens schafft das neue Amt des Hohen Vertreters mit dem Doppelhut aus Ratsvorsitz und Kommissionsvizepräsidentschaft eine wichtige Brücke zwischen der GSVP und den Instrumenten der Kommission. Dies kommt der Kohärenz des EU-Krisenmanagements zugute; gleichzeitig wird dadurch erstmals das Europäische Parlament an der GSVP beteiligt. Zweitens stellt der Vertrag die Voraussetzungen für eine wesentliche Flexibilisierung der GSVP her, indem er Regelungen zur Durchführung von Operationen, die EVA und die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit festschreibt. Drittens wird eine Beistandsklausel in den EUV eingeführt – dies stellt einen bedeutsamen Integrations-schritt dar, auch wenn dessen praktische Auswirkungen zunächst noch beschränkt sein dürften.

Die Analyse der Reformen zeigt jedoch auch, dass in vielen Detailfragen nach wie vor Unklarheit besteht. Diese Punkte müssten von den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten vor Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags oder eines an seine Stelle tretenden Reformvertrags ausgehandelt werden. Wenn die französische Ratspräsidentschaft also wie angekündigt eine Lösung für das irische Ratifikationsverfahren findet, die Bevölkerung in einem zweiten Referendum mit Ja abstimmt und der Vertrag dann noch 2009 in Kraft treten kann, stehen in den nächsten zwölf Monaten entscheidende

Verhandlungen über die Details der GSVP (und anderer Politikbereiche) an.⁸⁸ Als Repräsentant einer auch zivil ausgerichteten europäischen Sicherheitspolitik und als Mittler zu den kleinen und mittelgroßen EU-Staaten sollte die Bundesregierung so früh wie möglich in diesen Verhandlungen aktiv werden und sich mit ihren Partnern – insbesondere in Paris, London und Warschau – abstimmen. Dabei wären vor einem Inkrafttreten des Vertrags besonders folgende Fragen zu klären:

- ▶ *Kohärenz der EU-Außenrepräsentation.* Die angestrebten Kohärenzgewinne im außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Auftreten der EU gegenüber Dritten lassen sich nur dann erzielen, wenn das umstrittene Verhältnis zwischen dem Hohen Vertreter und dem neuen permanenten Präsidenten des Europäischen Rates geklärt wird. Ebenso konfliktträchtig ist die Frage nach der personellen und sachlichen Ausrichtung des neu zu schaffenden Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD). Im Bereich der GSVP ist hier vor allem relevant, inwieweit und in welcher Zusammensetzung der EAD in Entscheidungsprozesse zu zivilen und militärischen EU-Operationen sowie in deren Realisierung eingebunden wird.
- ▶ *Finanzierung von GSVP-Operationen und die Zukunft von Athena.* Obwohl der Lissabonner Vertrag die grundsätzlichen Parameter der GSVP-Finanzierung unverändert lässt, bergen die neuen Regelungen zur Sofortfinanzierung von zivilen Operationen und zum Anschubfonds für militärische Einsätze Konfliktpotential. In beiden Fällen ist der Vertragstext sehr knapp, was Beschlüsse des Rates zur konkreten Regelung dieser Sofortfinanzierungsmechanismen erforderlich macht (Art. 41 EUV/Lissabon). Gleichzeitig ist die französische Ratspräsidentschaft bestrebt, den umstrittenen Athena-Mechanismus zur Finanzierung von militärischen Operationen zu reformieren, wobei auch eine Ausweitung der ge-

⁸⁸ Siehe dazu zuletzt den Bericht der slowenischen Ratspräsidentschaft zur Tagung des Europäischen Rates am 19./20. Juni 2008: Rat der Europäischen Union, *Sachstandsbericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat – Vorbereitungsarbeiten im Hinblick auf das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon*, Brüssel 2008.

meinsam finanzierten Kosten möglich ist. Dabei will man das Europäische Parlament weiterhin außen vor lassen, auch bei der Frühfinanzierung über den Anschubfonds – die Frage nach einer parlamentarischen Kontrolle des Athena-Mechanismus sollte daher ebenfalls auf die Tagesordnung gesetzt werden. Deutschland als größter Beitragszahler (gemäß BSP-Schlüssel) ist bei diesen Verhandlungen in der schwierigen Situation, zwischen dem Eigeninteresse nach Begrenzung der gemeinsamen Kosten und dem politischen Ziel einer effizienten GSVP mit gesicherter Frühfinanzierung navigieren zu müssen.

- *Ausgestaltung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit.* Dieses neue Flexibilisierungsinstrument eröffnet den Mitgliedstaaten relativ breite Möglichkeiten zur engeren Zusammenarbeit im Bereich der militärischen Fähigkeiten und der Rüstungspolitik. Damit stellt sie für die kleinen und mittelgroßen EU-Staaten aber auch eine Gefahr dar, weil die größten Mitglieder sie zum Aufbau einer abgegrenzten militärischen Kerngruppe nutzen könnten. Da zu erwarten ist, dass die SSZ bereits kurz nach Inkrafttreten des Vertrags angewandt wird, sollte dieses Instrument möglichst offen gestaltet und eng an die EU-Strukturen angelehnt werden.
- *Umsetzung der neuen Regelungen zur Beistandspflicht.* Die Fragen, die sich hier ergeben, betreffen zum einen die nun vertraglich nicht mehr mit der EU verknüpfte und vollständig obsolet gewordene WEU. Sie sollte formell aufgelöst werden. Lediglich für die parlamentarische Versammlung der WEU, die nationalen Abgeordneten eine Möglichkeit zum Austausch über die GSVP gibt, sollte mit dem Europäischen Parlament eine Lösung erarbeitet werden. Analog zum etablierten Muster der stehenden Konferenz der Europa-Ausschüsse der nationalen Parlamente und des Konstitutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments (COSAC) wäre darauf hinzuwirken, eine interparlamentarische Struktur zu entwickeln, die die außen- und verteidigungspolitischen Ausschüsse der beiden Parlamentsebenen zusammenführt. Der andere Fragenkomplex betrifft die Beziehungen zwischen der EU und der Nato. Ein rechtlich und vor allem politisch geklärtes Verhältnis zwischen beiden Organisationen ist angesichts der neuen Kompetenzen der EU im sicherheitspolitischen Bereich wichtiger denn je. Obwohl die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Türkei und der Republik Zypern die EU-Nato-Beziehungen weiterhin erschweren, sollte die Wiederannähe-

rung Frankreichs an die Atlantische Allianz für eine verbesserte Zusammenarbeit genutzt werden. Im Idealfall wären dabei die Grundlagen für eine klare operative Zusammenarbeit bei parallelen Aktivitäten in Krisenregionen (z.B. auf dem Balkan oder in Afghanistan) zu schaffen.

Ein Großteil dieser Punkte wird nur dann verhandelt werden, wenn ein Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags oder einer Alternative dazu wieder in greifbare Nähe rückt. Sollte es der französischen Ratspräsidentschaft nicht gelingen, zusammen mit der irischen Regierung und den anderen Mitgliedstaaten eine Lösung zu finden, oder eine zweite Abstimmung in Irland erneut zu einer Ablehnung führen,⁸⁹ steht die Reformpolitik der EU vor einem Scherbenhaufen. Nicht nur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird dann zu klären sein, wie es mit dem mühsam ausgehandelten Reformpaket weitergeht. Welche der Reformen können auch ohne Vertragsänderungen realisiert werden, wie es beispielsweise 2004 mit der Schaffung der Europäischen Verteidigungsagentur geschehen ist? Welche lassen sich nur noch von einer Gruppe von Mitgliedstaaten außerhalb der EU-Strukturen umsetzen? Und welche Reformen können bis auf weiteres nicht verwirklicht werden?

Dabei drohen in der ESVP gerade jene institutionellen Reformen zu scheitern, die die Kohärenz in der Entscheidungsfindung und die Flexibilität in der Durchführung erhöhen sollten. Insbesondere das neue Amt des Hohen Vertreters mit seiner Brückenfunktion zwischen Rat und Kommission samt Initiativrecht kann nicht ohne Vertragsänderung eingerichtet werden. Auch der Aufbau eines Europäischen Auswärtigen Dienstes sowie der direkte Zugriff des Europäischen Parlaments auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik wären dann gefährdet. Darüber hinaus müsste die ESVP auf zahlreiche Klarstellungen und Anpassungen an die bestehende Praxis verzichten. Die flexibleren Formen der Zusammenarbeit in diesem Bereich wären formal auch weiterhin ausgeschlossen und höchstens um den Preis schwer kalkulierbarer Konflikte zwischen selbsterklärten »Vorreitern« und »vertragstreuen« Bremsern realisierbar.

Wo sich Reformen ohne Vertragsänderungen oder nur von einer Gruppe der Mitgliedstaaten umsetzen lassen, sind harte Verhandlungen erforderlich, unter

⁸⁹ Die irische Regierung ist verfassungsrechtlich verpflichtet, Änderungen des Unionsvertrags per Referendum zu ratifizieren. Sie müsste sich daher unabhängig von der Art der Lösung in jedem Fall erneut einer Volksabstimmung stellen.

denen Kohärenz und Effektivität der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik weiter leiden werden. Einzelne Aspekte mögen auch ohne einen neuen Vertrag zu verwirklichen sein, etwa der Frühfinanzierungsmechanismus oder (wie bereits nach Ablehnung des VVE geschehen) die Ausweitung des Aufgabenspektrums und eine stärkere rüstungspolitische Zusammenarbeit. Den politischen Willen vorausgesetzt, ließe sich auch eine Vielzahl von technischen Maßnahmen – bis hin zur Schaffung des EAD – umsetzen, mit denen die Koordination der EU-Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik verbessert werden könnte.⁹⁰ Doch ohne die vielen Klarstellungen und die begleitenden institutionellen Reformen wird die Entwicklung der ESVP langfristig an eine Grenze stoßen, die sich nicht überschreiten lässt, ohne dass vertraglich festgelegte Grundlagen aufgegeben werden. Nicht zuletzt dürfte die notwendige politische Unterstützung des Projekts ESVP in der Bevölkerung und den nationalen Parlamenten gefährdet sein, wenn die Umsetzung der Reformen unterhalb der Schwelle der Vertragsrevision bleibt.

Sollten die Flexibilisierungsmechanismen für den Aufbau militärischer und ziviler Kapazitäten sowie die Regelungen zur Verwirklichung von Operationen nicht eingeführt werden, könnte dies zur Folge haben, dass sich insbesondere die großen Mitgliedstaaten verstärkt außerhalb der EU-Strukturen zusammenschließen. Im Unterschied zu der Verfahrensweise, die der Lissabonner Vertrag vorsieht, würden solche Kooperationen dann weder die übrigen Mitgliedstaaten noch einen für die Kohärenz zuständigen Hohen Vertreter einbeziehen. Dies könnte den Zusammenhalt der EU und ihre Fähigkeit, geschlossen als sicherheitspolitischer Akteur zu handeln, dauerhaft gefährden. Allerdings sollten sich deutsche Politikgestalter und Verhandlungsführer auch auf dieses Szenario vorbereiten, da nicht auszuschließen ist, dass Frankreich und Großbritannien – wie beim »Experiment St. Malo« – erneut eine engere bilaterale Kooperation in der Verteidigungspolitik eingehen werden, um die anderen Staaten unter Zugzwang zu setzen.

Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BSP	Bruttonozialprodukt
CESDP	Common European Security and Defence Policy
CFSP	Common Foreign and Security Policy
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
EPC	European Policy Centre
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EUISS	EU Institute for Security Studies
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVA	Europäische Verteidigungsagentur
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
HHG	Helsinki Headline Goal
ISAF	International Security Assistance Force
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SSZ	Ständige Strukturierte Zusammenarbeit
VN	Vereinte Nationen
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
WEU	Westeuropäische Union
WHI	Walter-Hallstein Institut für Europäisches Verfassungsrecht

⁹⁰ Siehe dazu Julia Lieb/Andreas Maurer, *Europas Rolle in der Welt stärken. Optionen für ein kohärenteres Außenhandeln der Europäischen Union*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2007 (SWP-Studie 15/07).